

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO - DIR**

**LUCAS NUNES MENDONÇA**

**A NATUREZA JURÍDICA DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT E DO REPASSE  
AO ESTADO DE PARTE DA SUA ARRECADAÇÃO**

**Florianópolis (SC)**

**2018**

**LUCAS NUNES MENDONÇA**

**A NATUREZA JURÍDICA DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT E DO REPASSE  
AO ESTADO DE PARTE DA SUA ARRECADAÇÃO**

Trabalho de Conclusão apresentado junto ao Curso  
de Graduação em Direito da Universidade Federal  
de Santa Catarina, como requisito à obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

**Orientador: Prof. Dr. Humberto Pereira Vecchio**

**Florianópolis (SC)**

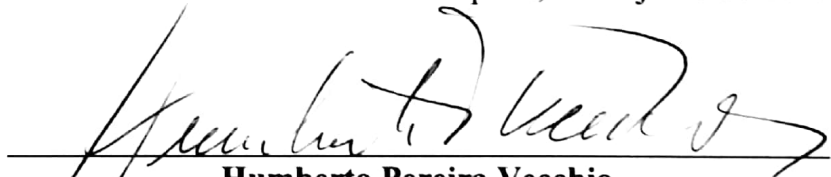
**2018**

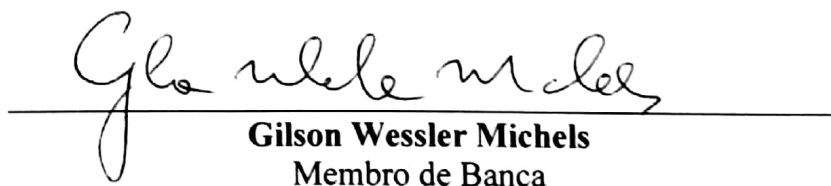
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

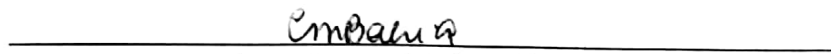
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado **A natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT e do repasse ao Estado de parte da sua arrecadação**, elaborado pelo acadêmico Lucas Nunes Mendonça, defendido em 06/07/2018 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 06 de julho de 2018

  
**Humberto Pereira Vecchio**  
Professor Orientador

  
**Gilson Wessler Michels**  
Membro de Banca

  
**Carolina Medeiros Bahia**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno: Lucas Nunes Mendonça

RG: 5877730

CPF: 098.364.359-80

Matrícula: 13200071

**Título do TCC: A NATUREZA JURÍDICA DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT E DO REPASSE AO ESTADO DE PARTE DA SUA ARRECADAÇÃO.**

Orientador: Humberto Pereira Vecchio

Eu, Lucas Nunes Mendonça, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 06 de julho de 2018.

---

Lucas Nunes Mendonça

Dedico este trabalho aos meus pais, que me ensinaram o valor do estudo.

*“Opiniões divergentes são úteis mesmo quando estão erradas”*  
(GRANT, Adam. *Originais*. Trad. por Sérgio Rodrigues. Rio de Janeiro: Sextante, 2017, p. 175).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador, Humberto Pereira Vecchio, pela atenção dispensada ao ofício de guiar o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores Gilson Wessler Michels e Carolina Medeiros Bahia, por terem aceitado compor a banca examinadora desta pesquisa, e a todos os demais professores que fizeram parte da minha caminhada nesta Universidade.

A todos aqueles que participaram do meu crescimento profissional durante os períodos de estágio que realizei, pela paciência e compromisso com o ensino e aprendizado dos mais novos.

Aos meus colegas de curso e amigos, pelo compartilhamento das suas experiências de vida, que tanto contribuíram para o meu crescimento pessoal.

Por fim, aos meus familiares, pelo contínuo apoio às minhas escolhas e por me fazerem crer que a realização de sonhos é consequência da conjugação de esforço e tempo.

NUNES MENDONÇA, Lucas. **A natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT e do repasse ao Estado de parte da sua arrecadação**. 2018. 132 f. Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

### **RESUMO**

O presente estudo pretende analisar a natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT e do repasse ao Estado de parte da sua arrecadação, bem como visa investigar se este repasse mostra-se válido aos olhos do ordenamento jurídico brasileiro. Tendo em vista esta finalidade, explana-se sobre a história da atividade securitária, as suas espécies, classificações e desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro. Segue-se à investigação dos motivos que determinaram a obrigatoriedade da contratação do seguro de veículos automotores de vias terrestres previsto no Decreto-Lei n. 73/1966 e das principais características relativas ao modo de operação, coberturas securitárias e partição das receitas advindas com a arrecadação dos prêmios deste seguro. Esgotados estes pontos, será possível esclarecer qual é a natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT e como este seguro pode ser classificado. Delimitados estes pontos, parte-se para a análise do repasse ao Estado de parte das receitas da arrecadação dos prêmios securitários. Para tanto, faz-se necessário investigar o que são tributos, como se classificam no ordenamento pátrio e o regime jurídico aplicável a cada uma das suas espécies, de modo a ser possível analisar se o repasse ao Estado de parte da arrecadação do sistema DPVAT constitui relação jurídica tributária válida.

**Palavras-chave:** Seguro obrigatório DPVAT. Prêmios securitários. Repasse ao Estado. Compulsoriedade. Natureza jurídica e classificação. Tributo. Contribuição social. Inconstitucionalidade.



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. A ATIVIDADE SECURITÁRIA .....</b>	<b>15</b>
1.1. Histórico da atividade securitária.....	15
1.2. Conceito e natureza jurídica da atividade securitária: seguros individuais e sociais .....	17
1.3. O contrato de seguro .....	22
1.4. O seguro no ordenamento jurídico brasileiro.....	26
<b>2. SEGURO OBRIGATÓRIO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIAS TERRESTRES.....</b>	<b>33</b>
2.1. Etiologia do seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres: entre a responsabilidade subjetiva e a teoria do risco .....	33
2.2. RECOVAT: seguro obrigatório de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestres.....	43
<b>3. DPVAT: SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIA TERRESTRE .....</b>	<b>48</b>
3.1. Evolução normativa do seguro obrigatório DPVAT.....	48
3.1.1. Repasse ao Estado de parte da arrecadação dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT .....	52
3.1.2. Evolução do modelo de operação e gerenciamento dos recursos do seguro obrigatório DPVAT .....	54
3.2. Natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT .....	60
<b>4. TRIBUTAÇÃO DOS PRÊMIOS DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT.....</b>	<b>72</b>
4.1. Direito tributário e limitação ao poder estatal .....	73
4.2. Limites ao poder de tributar do Estado .....	76
4.3. O que é tributo?.....	82

4.4. Obrigatoriedade da contratação e compulsoriedade da tributação: características semelhantes de relações jurídicas distintas .....	84
4.5. A inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91 e do parágrafo único do art. 78 da Lei n. 9.503/97 - CTB .....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS .....	111
ANEXOS .....	127

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

<b>QUADRO 1:</b> percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados .....	58
--	----

## INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso relaciona-se com as áreas do Direito Securitário, Responsabilidade Civil e Direito Tributário, sendo o seu tema central o seguinte: a natureza jurídica da arrecadação de parte dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT pelo Estado e a sua validade jurídica.

Para a delimitação do tema, buscou-se explicitar os principais conceitos e classificações importantes ao Direito Securitário e o eventual enquadramento do seguro obrigatório DPVAT nestas estruturas. Tendo isto em vista, mostrou-se necessário compreender os motivos que determinaram a criação deste seguro, as suas finalidades e as diversas modificações estruturais pelas quais passou. Observa-se que este trabalho não buscou analisar a eficiência econômica deste seguro, o eventual alcance dos seus objetivos que determinaram a sua criação, as hipóteses de coberturas securitárias, a sua utilidade aos olhos do Direito Econômico ou mesmo a conformação legal das diversas modificações pelas quais passou. Mirou-se o estudo conceitual e teórico, por mais que se tenha feito necessário, para tanto, a averiguação das suas características visíveis.

Sobre as justificativas da presente pesquisa, importa salientar que o tema expressa atualidade: ainda hoje grande parte da população não sabe ao certo o que é o seguro obrigatório DPVAT. O fato deste seguro ser obrigatório e pago conjuntamente com o IPVA faz com que grande parte dos proprietários de veículos acreditem estar pagando alguma espécie de tributo. Ademais, ainda hoje pairam dúvidas acerca da idoneidade do sistema de operação e partição de receitas deste seguro, podendo-se citar, sobre este último ponto, a deflagração, no ano de 2015, da operação da Polícia Federal nomeada Tempo de Despertar, que originou a CPI-DPVAT no Congresso Nacional, objetivando averiguar eventuais fraudes do sistema DPVAT.

A importância do tema se justifica em razão da dimensão do sistema DPVAT. Ele alcança todos os proprietários de veículos automotores de via terrestre e movimenta anualmente cifras bilionárias, repartidas entre o Consórcio DPVAT e o Estado. Tendo em conta o seu caráter obrigatório e a ampla dimensão que alcança, tanto no que toca à universalidade de cobertura quanto aos valores movimentados, não são poucos os questionamentos sobre o modo de operação deste seguro, as tentativas de extingui-lo do ordenamento jurídico ou simplesmente de apropriação das suas receitas, posicionamentos estes muitas vezes desvinculados com os objetivos sociais inerentes à sua criação.

A novidade do trabalho plana na tentativa de esclarecer, de maneira mais objetiva e simples possível, as diferentes relações jurídicas que formam o sistema DPVAT, especialmente

no que toca à arrecadação estatal de parte dos seus prêmios. Infelizmente, a bibliografia sobre o tema é extremamente escassa e, quando existente, não expressa com a devida profundidade as bases justificadoras deste instituto jurídico. Até em razão disto, a análise das raízes deste instituto foi construída pelos olhos de autores da Responsabilidade Civil, e não do Direito Securitário especificamente. E, segundo, o olhar aqui apresentado tenta inovar ao relacionar a análise do sistema DPVAT com as limitações ao poder do Estado, especificamente por meio do Direito Tributário.

O interesse do autor sobre o tema surgiu do contato que teve com diversas demandas judiciais – durante período de estágio realizado no Poder Judiciário Catarinense – relativas à relação jurídica do sistema DPVAT com as vítimas do trânsito, no bojo das quais não costumeiramente a destinação pública de parte dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT era utilizada como argumento legitimador do seguro obrigatório. Mesmo fora da análise jurídica das demandas judiciais relativas ao lado visível do sistema DPVAT – coberturas securitárias –, percebeu-se que não eram raras as vezes em que este argumento era utilizado para justificar o aumento do valor dos prêmios, eventuais ineficiências do sistema ou até mesmo como mecanismo de combate a iniciativas que visavam extirpar do ordenamento este instituto. Desta forma, almejou-se compreender qual é a vinculação jurídica que liga o seguro obrigatório DPVAT à arrecadação estatal dos seus prêmios.

Em vista disto, a construção do trabalho erigiu-se sobre o seguinte questionamento principal: Qual é a natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT e do repasse ao Estado de parte da sua arrecadação?

A explicitação inicial deste problema conduz à formulação da seguinte hipótese principal: O seguro obrigatório DPVAT possui constitui relação jurídica contratual (privada); o repasse ao Estado de parte da sua arrecadação, contudo, constitui atividade tributária estatal.

O método de abordagem do tema é o dedutivo, mediante a pesquisa monográfica realizada por meio da análise bibliográfica das normas jurídicas (constituição, leis e normas infralegais) e de livros, pesquisas acadêmicas e demais textos relativos ao tema.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo tem por objeto a atividade securitária. Nele se buscou estudar os principais aspectos da atividade securitária no mundo e no Brasil, por meio do estudo da origem histórica desta atividade e a sua evolução prática e normativa. Percebeu-se que o contrato de seguro é uma derivação do pacto de mútuo marítimo e que a sua utilização surgiu como instrumento jurídico destinado a tornar viável a prática de atividades de alto risco, além de que a natureza jurídica e o conceito doutrinário desta atividade são mutáveis de acordo com o regime jurídico em que ela é prestada e com o interesse

inerente ao objeto segurado. A classificação da atividade securitária apenas em seguros individuais e sociais – a qual considera apenas o interesse inerente ao objeto segurado –, à primeira vista mostra-se insuficiente, pois leva à falsa conclusão de que os seguros ditos sociais estejam obrigatoriamente vinculados ao regime jurídico público.

O segundo capítulo destina-se ao estudo das raízes históricas dos seguros obrigatórios, especialmente daqueles que objetivam segurar os danos causados por veículos automotores terrestres. Para tanto, mostrou-se necessário recuperar institutos jurídicos afetos à Responsabilidade Civil e, principalmente, os motivos que determinaram a mudança de paradigma deste ramo do Direito: antes, teleologicamente concebido como mecanismo de punição; hoje, destinado à proteção das vítimas. O seguro obrigatório de veículos se enquadra neste contexto como instrumento utilizado pela Responsabilidade Civil para a concreção desta finalidade: garantir às vítimas do trânsito o ressarcimento pelos danos sofridos. Ocorre que a vinculação dos seguros obrigatórios à responsabilidade civil, se fundou o nascedouro desta espécie de seguro, obstou o seu desenvolvimento.

O terceiro capítulo analisa o seguro obrigatório DPVAT, ainda hoje existente. Apesar de constituir espécie de seguro obrigatório, a utilização de um capítulo inteiro ao seu estudo demonstra-se necessária em razão de o seu nascimento estar intrinsecamente relacionado à desvinculação da Responsabilidade Civil a esta espécie de seguro. A elaboração da Lei n. 6.194/74 é o marco normativo que funda esta nova etapa do seguro obrigatório de veículos no Brasil. Assim, busca-se delinear as principais características relativas às coberturas securitárias, modelo operacional e gestão dos recursos arrecadados, bem como as principais modificações pelas quais o seguro obrigatório DPVAT passou ao longo dos seus mais de quarenta anos de existência. Ao final, por meio de um exercício dialético, mediante a comparação de posições conflitantes, pretende-se estabelecer qual a natureza jurídica e classificação deste seguro.

O quarto e último capítulo visa averiguar se o repasse ao Estado de parte da arrecadação do seguro obrigatório DPVAT constitui tributo ou não. Para tanto, faz-se necessário analisar a normatividade tributária brasileira e, em especial, o conceito de tributo no ordenamento jurídico pátrio, de modo a apontar os principais fundamentos do sistema tributário nacional e dos limites ao poder de tributar do Estado, assim como buscar-se-á conceituar objetivamente o que é tributo e quais são as espécies tributárias previstas na normatividade brasileira, para, ao fim, cotejá-las com o objeto analisado.

A aprovação do presente Trabalho de Conclusão de Curso não representa o endosso do Professor Orientador e da Banca Examinadora ao conjunto de ideias e considerações sobre as quais se fundamenta ou que nele são expostas.

## 1. A ATIVIDADE SECURITÁRIA

O presente capítulo objetiva analisar os principais aspectos da atividade securitária no mundo e no Brasil. Para tanto, analisar-se-á nos tópicos seguintes a origem histórica desta atividade e a sua evolução prática e normativa. Demonstrar-se-á que o contrato de seguro é uma derivação do pacto de mútuo marítimo e que a sua utilização surgiu como instrumento jurídico destinado a tornar viável a prática de atividades de alto risco.

Posteriormente, investigar-se-á a natureza jurídica e o conceito doutrinário da atividade securitária, mutáveis de acordo com o regime jurídico em que a atividade é prestada e com o interesse segurado. Visa-se esclarecer, neste ponto, que a classificação da atividade securitária apenas em seguros individuais e sociais é insuficiente, pois leva à falsa conclusão de que esses estejam obrigatoriamente vinculados, respectivamente, aos regimes jurídicos privado e público.

Por fim, elucidar-se-á o desenvolvimento do mercado de seguros privados no Brasil e o tratamento jurídico concedido ao tema pela legislação pátria.

### 1.1. Histórico da atividade securitária

A causa determinante para o surgimento da atividade securitária é comum a tantos outros institutos – jurídicos ou não – presentes atualmente na vida humana: a busca por segurança. A constante exposição aos riscos inerentes à vivência fez surgir no homem o conhecimento de que a coletividade é a melhor maneira de ilidir os danos aos quais todos estão expostos. Domingues Afonso Krieger Filho, ao comentar o tema, explica que “*com certeza, o seguro surgiu a partir do momento em que o homem começou a tomar consciência da efemeridade da sua existência e da falibilidade de suas criações*” (KIREGER FILHO, 2000, p. 15).

Thomas Hobbes já dizia que o Estado “*é meramente um Homem Artificial, bem mais alto e robusto que o Natural, e que foi instituído para a sua proteção e defesa*” (HOBBS, 2000, p. 11). O Estado, ao seu ver, seria nada mais do que fruto da busca humana por segurança. Neste sentido, a socialização de riscos por meio do compartilhamento de interesses é característica primária de grande parte das agremiações humanas desde tempos remotos e isto se aplica perfeitamente à atividade securitária: os seguros são consequência da necessidade de fracionar grandes riscos a um grande número de pessoas de maneira preventiva, de modo a

tornar viáveis a prática de atividades até então evitadas em razão da alta probabilidade de insucesso (Cf. ALVIM, 1999, p. 1-6).

Não há demasiada controvérsia acerca da origem histórica do modelo atual da prática securitária. As suas raízes estão fincadas conjuntamente à origem do Direito Marítimo, em especial à previsão normativa, em legislações da antiguidade, que determinava o compartilhamento dos danos advindos da necessidade de esvaziar-se os navios de mercadorias para evitar o seu naufrágio. Camila Mendes Vianna Cardoso explica que:

*Durante a Idade Média, o parâmetro era a Lei de Rhodes (Lex Rhodia de Jactu – século II a.C.) [...]. Com a Lei de Rhodes tem-se a decretação de que se, com o fim de tornar o navio mais leve, uma mercadoria tiver que ser alijada ao mar, para benefício de todos, todos devem contribuir para tal.* (VIANNA CARDOSO, 2016, p. 66).

Vale anotar que a solidariedade dos navegadores no que toca a assunção dos danos derivados de expedições marítimas ainda persiste na codificação brasileira, mais especificamente no Código Comercial de 1850, na parte ainda não revogada. Ela é obrigação legal decorrente da nomeada avaria grossa, conceituada como o dano ocasionado ao navio cuja importância é “*repartida proporcionalmente entre o navio, seu frete e a carga*” (BRASIL, 1850, art. 763), sendo o procedimento judicial resultante do litígio fundado na sua ocorrência tratado especificamente pelo Código de Processo Civil de 2015, nos seus artigos 707 a 711 (VIANNA CAROSO, 2016, p. 72-73).

Com o incremento da atividade comercial marítima, os navegantes buscaram novos meios de assegurar os riscos inerentes as suas expedições e que, em muitos casos, eram capazes de arruinar toda a economia pessoal do aventureiro. A prática comercial encontrada para sanear esses riscos ficou conhecida como contrato de empréstimo marítimo, caracterizado pelo financiamento da expedição por um terceiro que receberia o seu investimento acrescido de um substancial valor posteriormente ao retorno da expedição; caso a viagem resultasse infrutífera, o financiador perdia tudo ou parte do que investira (GUERREIRO, 2004, p. 2). De maneira geral, este tipo de contrato transferia aos investidores os riscos da atividade comercial, de modo que, caso os danos ocorressem, não acarretariam a ruína dos navegadores.

Com o passar do tempo, percebeu-se que a assunção dos riscos do insucesso das expedições marítimas pelos seus financiadores – até então concebida como cláusula acessória ao contrato de empréstimo marítimo – poderia constituir obrigação principal de um instrumento negocial próprio. Ou seja, ao invés de o financiador realizar o empréstimo para depois reaver a sua quantia acrescida, preferiu-se criar a obrigação de reembolso apenas quando os sinistros ocorressem (ALVIM, 1999, p. 23). O que antes consubstanciava uma obrigação acessória do



pacto de mútuo, tornou-se a principal relação jurídica de um novo instrumento negocial. Neste sentido, José Guilherme Kliemann disserta que:

*[...] a expansão marítima com início no Mediterrâneo e nas repúblicas italianas no século XIV, aliada à noção de risco [...] gerou o primeiro tipo de seguro: o seguro marítimo (o mais antigo data de 1347, lavrado num cartório de Gênova) (KLIEMANN, 2013, p. 14).*

Surgiu, assim, no bojo das relações comerciais, com o intuito de permitir a prática de atividades econômicas de alto risco, o seguro.

## **1.2. Conceito e natureza jurídica da atividade securitária: seguros individuais e sociais**

Após a análise da origem da atividade securitária, passa-se, agora, à sua conceituação e enquadramento jurídico.

Não há melhor e mais sucinta conceituação da atividade securitária do que a de Pedro Alvim:

*Juridicamente, seguro é a transferência do risco do segurado para o segurador; tecnicamente, é a divisão, entre muitos segurados, dos danos que deveriam ser suportados por um deles (ALVIM, 1999, p. 59).*

*Seguro é, então, a operação pela qual o segurador recebe dos segurados uma prestação, chamada prêmio, para a formação de um fundo comum por ele administrado e que tem por objetivo garantir o pagamento de uma soma em dinheiro àqueles que forem afetados por um dos riscos previstos (ALVIM, 1999, p. 64).*

Duas palavras têm papel de destaque no conceito da atividade securitária e expõe a característica desta atividade: mutualismo e estatística. Mutualismo, no seu sentido jurídico, conceitua “a contribuição de todos para que ocorra a concessão de benefício individual”, enquanto estatística é o ramo da matemática que estuda dados relacionados a ocorrência de determinados fatos (MICHAELIS, 2018, n.p.). Portanto, atividade securitária “é a compensação dos efeitos do azar pela mutualidade organizada, segundo as leis da estatística” (ALVIM, 1999, p. 64). Acerca da natureza jurídica dos seguros, contudo, mostra-se necessário despendar um maior número de linhas.

Como já explicitado no tópico anterior, a atividade securitária desenvolveu-se historicamente como prática econômica restrita ao setor privado. Era uma ferramenta de fomento de práticas comerciais arriscadas, cujo instrumento primordial para a sua concretização era o contrato. Não obstante isto, a atividade securitária passou a ser exercida, também, pelo Estado, objetivando a garantia de direitos sociais à população. No período contemporâneo à revolução industrial vigia no mundo – assim como no Direito – a supremacia do pensamento

liberal, pautado na igualdade formal. Sobre o tema, Antônio Carlos Wolkmer (WOLKMER, 2002, p. 74) ensina que:

*A doutrina global do liberalismo, em grande parte cultivada por segmentos da burguesia em ascensão contra o absolutismo monárquico, não só reproduziu as novas condições materiais de produção da riqueza e as novas relações sociais direcionadas pelas necessidades do mercado, como, sobretudo, tornou-se a expressão de uma liberdade integral presente em diferentes níveis da realidade, desde o ético até o social, o econômico e o político.*

[...]

*A dimensão 'ético-filosófica' do liberalismo denota 'afirmação de valores e direitos básicos atribuíveis à natureza moral e racional do ser humano'. Suas diretrizes assentam nos princípios da liberdade pessoal, do **individualismo**, da tolerância, da dignidade e da crença na vida. Já o aspecto 'econômico' refere-se, sobretudo, às condições que abrangem a propriedade privada, a economia de mercado, a ausência ou minimização do controle estatal, a livre empresa e a iniciativa privada. Ainda como parte integrante desse referencial, encontram-se os direitos econômicos, representados pelo direito de propriedade, o direito de herança, o direito de acumular riqueza e capital, o direito à plena liberdade de produzir, de comprar e de vender. Por último, a perspectiva 'político-jurídica' do liberalismo está calcada em princípios básicos como: consentimento individual, representação política, divisão dos poderes, descentralização administrativa, soberania popular, direitos e garantias individuais, supremacia constitucional e Estado de Direito [sem grifo no original].*

Esta visão de mundo, ao ser confrontada com o novo sistema produtivo do período, cujo ponto fulcral era a mão de obra assalariada, ocasionou distúrbios sociais para os quais o modelo jurídico vigente não conseguia encontrar soluções. De fato, o Direito negava proteção àqueles sujeitos que, por infelicidade do destino, tornavam-se impossibilitados de trabalhar e, por via de consequência, de garantir a sua própria manutenção (ALVIM, 1999, p. 72).

Neste cenário, conjuntamente à ascensão dos movimentos socialistas que buscavam a melhoria das condições de trabalho dos operários, surgiram os seguros sociais como instrumento estatal destinado a assegurar a sobrevivência da população impossibilitada de auferir renda no mercado de trabalho. Utilizando-se do mesmo sistema de funcionamento dos seguros individuais privados, há muito consolidado no mercado particular, criou-se um ramo da seguridade gerida e imposta pelos Estados. Elcir Castello Branco leciona que o seguro social, muito mais do que uma atividade encampada pelo Estado como serviço público com o objetivo de reduzir as mazelas dos desafortunados, é “*um instrumento de pacificação social, propiciando que se reduzam os atritos entre as classes obreiras e dos empresários*” (BRANCO, 1975, p. 58). No mesmo sentido, ensina José Guilherme Kliemann:

*Em 1881, com o partido conservador perdendo terreno aos sociais-democratas, foi enviada ao Parlamento alemão (Reichstag) a famosa Mensagem Imperial, que apresentava em linhas gerais os projetos de lei do seguro social. Houve grande oposição, até mesmo dentro do governo, mas*

*existiam condições favoráveis, como a elevação do nível econômico e a melhoria do padrão de vida dos trabalhadores. A Lei do Seguro-Doença foi aprovada em 1883 (a primeira lei previdenciária), no ano seguinte a legislação de acidente do trabalho e, em 1889, a Lei do Seguro para o Cuidado (invalidez e velhice). Seguiu-se ainda o Seguro para a Aposentadoria e o Seguro Desemprego (1927). Tipos especiais de entidades autônomas foram criados para cada um desses ramos de seguros. A intervenção do Estado tornou-se marcante. O seguro doença e o de invalidez eram custeados por contribuições dos empregados e das empresas; o seguro de acidentes, apenas por contribuições das empresas.*

*A legislação alemã influenciou toda a Europa, foi repetidamente revista e, em 1911, coordenada e reunida no Código Nacional de Previdência Social, ou Código do Seguro Social alemão (KLIEMANN, 2013, p. 18-19).*

Com o avançar da positivação dos direitos sociais e o fortalecimento dos movimentos constitucionalistas, em especial após as grandes guerras, tem-se uma maior sistematização da seguridade estatal, que adquiriu autonomia teórica frente aos seguros privados e passou a abarcar searas mais amplas da vida cidadã. Os seguros sociais, restritos até então a salvaguardar os operários impossibilitados de trabalhar, transformaram-se em um sistema estatal amplo e complexo, destinado a garantir a vivência digna dos cidadãos em todas as suas necessidades. O espeque da norma securitária de direito público foi transferido do risco à necessidade social, tendo em conta que as fatalidades até então consideradas apenas no âmbito individual de cada cidadão – na medida em que o pensamento social estritamente liberal era combatido – passaram a ser integradas no âmbito de interesse da comunidade, isto é, o Estado passou a conceber que a adversidade que afeta determinado cidadão acaba por refletir na sociedade como um todo. É sobre este substrato teórico que surgiu, como ramo autônomo da atividade securitária particular, a seguridade social, da qual a previdência é apenas uma das suas ramificações (KLIEMANN, 2013, p. 25-26 e 30).

Esta pequena digressão sobre o surgimento da seguridade social – apesar de o seu estudo não ser objeto desta pesquisa – mostra-se importante para que se consiga entender o fundamento da classificação dicotômica da atividade securitária em seguros individuais ou privados e seguros sociais ou públicos, utilizada por muitos autores que dissertam sobre o tema (por todos, veja-se Cf. ALVIM, 1999, p. 72-76).

Vale frisar, neste sentido, que a atividade securitária – aqui concebida como gênero – desde o surgimento dos denominados seguros sociais, desenvolve-se tanto no setor estatal, por meio dos sistemas públicos de previdência social, quanto no âmbito privado, como atividade econômica lucrativa de sociedades seguradoras, cujo instrumento é o contrato de seguro. Em razão disto, há de se constatar que a natureza jurídica da atividade securitária, analisadas

genericamente no início deste tópico, sofrem modificações de acordo com o regime jurídico em que esta atividade é prestada.

Ocorre que a histórica classificação da atividade securitária acima expendida – seguros individuais/privados e seguros sociais/públicos – conjuga dois critérios de caracterização da atividade securitária que nem sempre são expressados claramente. São eles: a característica do interesse objeto da atividade e o regime jurídico em que esta é prestada. A respeito do tema, Elcir Castello Branco deixa claro que:

*No tocante ao interesse e à pessoa incumbida da atividade securitária, o seguro se divide em **privado**, quando exercida por sociedades organizadas para tal espécie de contrato civil, e **social**, quando o Estado assume no interesse coletivo a organização do amparo contra os riscos normais da existência* (BRANCO, 1975, p. 58) [sem sublinhado no original].

Convém esclarecer, contudo, que as características acima demonstradas não são, necessariamente, siamesas, visto que a busca pela realização dos interesses público e privado não é restrita, respectivamente, ao Estado e aos sujeitos econômicos privados, em especial nos tempos modernos em que os regimes jurídicos público e privado homogeneizam-se cada vez mais: com vistas a conformar a ordem econômica, a atividade estatal intervém no âmbito da economia privada para saciar interesses sociais, impondo obrigações aos pactuantes que fogem à estrita relação jurídica subjetiva do contrato (GRAU, 2010, p. 93). Em suma, não é porque determinada atividade securitária observa relevante interesse social que ela necessariamente será prestada pelo Estado.

Percebe-se, em vista disto, que a classificação acima referida se mostra, de certo modo, insuficiente. A respeito do tema, Pedro Alvim pontua que:

*Alguns ramos de seguro podem ser explorados pelo seguro privado ou pelo seguro social. O seguro de acidentes do trabalho, por exemplo, foi transferido em nosso país da área privada para a área pública. Deixou de ser privado para ser social, enquanto em muitos países continua sendo um seguro privado, estipulado entre o patrão e a seguradora.*

*Seria mais exato opor o seguro privado ao seguro público como pensam alguns autores. Por conveniência de natureza política ou de ordem econômica, o Estado passa a explorar determinados ramos de seguro ou chega mesmo a eliminar a iniciativa privada, como ainda acontece em nossos dias. **O seguro se torna público ou estatizado. Difere do seguro social, porque mantém os mesmos processos do seguro privado, inclusive o de realização por meio de contratos individuais entre segurados e a entidade pública*** (ALVIM, 1999, p. 76) [sem grifo no original].

Nota-se, portanto, que apesar de não sistematizar uma nova classificação da atividade securitária que leve em consideração, separadamente, o interesse tutelado e o regime jurídico pelo qual a atividade é prestada, o autor supracitado concebe a necessidade desta proposta. Neste caminho de inteligência, percebe-se que a atividade securitária pode ser classificada

segundo: **a natureza do interesse objeto da atividade**, considerando-se: **a) seguros individuais** quando o interesse justificador do seguro for de caráter eminentemente particular do segurado; ou **b) seguros sociais** quando o interesse justificador da atividade for de caráter eminentemente público/social. Estes últimos, por sua vez, podem ser classificados tendo em conta **a pessoa que o presta e o regime jurídico ao qual é submetido**, considerando-se: **b.1) atividade securitária privada** quando prestada por companhias seguradoras, sejam empresas estatais ou não, em regime jurídico eminentemente privado; ou **b.2) atividade securitária pública** quando prestada pelo Estado-Administração Pública em regime jurídico eminentemente público.

O objetivo desta proposição reside no fato de que quase a totalidade da doutrina específica utiliza a expressão seguros sociais como sinônima de atividade securitária prestada pelo Estado. Para os fins didáticos deste trabalho, contudo, torna-se necessária a clara diferenciação acima referida. Ressalta-se: não se busca, aqui, inovar a consolidada classificação dos seguros – até porque a classificação aqui proposta está presente, ao menos de forma latente, nos escólios anteriormente citados – senão apenas tenta-se enaltecer a ambiguidade que a palavra social pode causar em alguns leitores.

Assim, torna-se possível concluir que alguns seguros ditos sociais (em que haja interesse coletivo/público tutelado) são prestados em regime jurídico privado, mediante contrato de seguro, seja por companhias seguradoras particulares ou pelo Estado por meio das suas empresas estatais. A atividade securitária social – que visa proteger relevante interesse social (apegue-se ao conceito, e não sua terminologia) – não está restrita, portanto, à atividade estatal previdenciária autárquica, isto porque, como se verá, os atos jurídicos predominantemente particulares também atingem, em menor ou maior medida, interesses coletivos, consoante escólio abaixo transcrito:

***Seguros sociais:** são seguros destinados a proteção das classes economicamente menos favorecidas, sendo sua característica básica, a obrigatoriedade.*

*No Brasil estes seguros são operados pelo Estado, como por ex.: INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social, que incluem assistência médica, aposentadoria, pensão, e acidentes de trabalho).*

***Seguros Privados:** são aqueles operados por empresas privadas de seguro, podendo ou não ser obrigatórios. Podem apresentar, ainda, características sociais, como o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres – DPVAT (BONATTO; VEIRA, 2000, p. 33) [não sublinhado no original].*

Tanto é que o ordenamento jurídico brasileiro divide a regulamentação normativa da prestação da atividade securitária levando em consideração o regime jurídico a ela aplicável, e não necessariamente a característica do interesse visado: **a)** as práticas securitárias públicas estão previstas no Título VIII (da ordem social), capítulo II (da seguridade social), seção III (da

previdência social) do texto constitucional, cuja regulamentação legal geral foi dada pela Lei n. 8.212/91 – Lei Orgânica da Seguridade Social (dispõe sobre a organização da seguridade social e cria o Sistema Nacional de Seguridade Social<sup>1</sup>) e pela Lei n. 8.213/93 (dispõe sobre os Planos da Previdência Social); **b)** os seguros privados, por sua vez, estão incluídos no Título VII (da ordem econômica e financeira), capítulo IV (do sistema financeiro nacional) do texto constitucional, regulamentados, respectivamente, pela Lei n. 4.595/64 (dispõe sobre o Sistema Financeiro Nacional<sup>2</sup>) e pelo Decreto-Lei n. 73/66 (dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados) (TEIXEIRA, 2004, p. 177-181), que expressamente excluiu do seu âmbito de regulamentação a atividade securitária pública, *in verbis*:

*Art 3º Consideram-se operações de seguros privados os seguros de coisas, pessoas, bens, responsabilidades, obrigações, direitos e garantias.  
Parágrafo único. Ficam excluídos das disposições deste Decreto-lei os seguros do âmbito da Previdência Social, regidos pela legislação especial pertinente (BRASIL, 1966a, art. 3º).*

A atenção deste trabalho será voltada aos seguros privados, inseridos no Sistema Nacional de Seguros Privados e cujo instrumento de realização jurídica é o contrato.

### 1.3. O contrato de seguro

Os seguros privados, no ordenamento jurídico brasileiro, estão previstos no capítulo XV do título VI do Código Civil de 2002, intitulado “das várias espécies de contrato”. Esta disposição normativa já diz muito sobre a natureza jurídica da atividade securitária prestada no mercado particular. Os seguros possuem historicamente – desde a obtenção da sua autonomia frente ao pacto de mútuo marítimo – natureza jurídica contratual. Pedro Alvim, ainda nos esclarecimentos à sua obra *O contrato de seguros* (1999) apregoa que “*o seguro é um contrato e como tal se submete à disciplina jurídica que regula os contratos em geral, implicando, pois, o exame de muitos institutos do direito comum*”.

Atualmente, a doutrina define o contrato de seguro como:

*O meio do qual o segurador, mediante pagamento de um prêmio, se obriga a reparar ao segurado, dentro dos limites do convencionado, o prejuízo*

<sup>1</sup> “Art. 5º As ações nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, conforme o disposto no Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal, serão organizadas em Sistema Nacional de Seguridade Social, na forma desta Lei” (BRASIL, 1991, art. 5º).

<sup>2</sup> “Art. 1º O sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído: [...] V - das demais instituições financeiras públicas e privadas” (BRASIL, 1964b, art. 1º, caput e alínea V).

“Art. 18 - § 1º Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, **também se subordinam às disposições e disciplina desta lei no que for aplicável**, as bolsas de valores, **companhias de seguros e de capitalização** [...]” (BRASIL, 1964, art. 18, §1º) [sem grifo no original].

*produzido por um sinistro, ou a pagar um capital ou uma renda ao ocorrer um evento atinente à vida humana (OLIVEIRA, 2005, p. 24).*

Em resumo, o contrato de seguro é a pactuação da assunção de determinados riscos pelo segurador mediante o pagamento de um valor a ele proporcional pelo segurado, calculado mediante atividades estatísticas. O Código Civil de 2002 conceitua-o no art. 757<sup>3</sup>. Classifica-se como um contrato bilateral, oneroso, aleatório e de adesão.

**a)** Bilateral, pois prevê obrigações recíprocas (pagamento do prêmio pelo segurado e da indenização pelo segurador); **b)** oneroso, porque prevê vantagem a ambas as partes (o recebimento indenizatório pelo segurado e o lucro extraído da arrecadação dos prêmios pelo segurador); **c)** aleatório, visto que tem como objeto o risco, sendo que a obrigação do segurador – pagamento indenizatório – é condicionada à ocorrência do sinistro, que pode ou não se concretizar (OLIVEIRA, 2005, p. 30-33). Nestes termos, o ônus do segurador diminui na medida em que aumenta o número de contratos que pactua, porquanto lhe possibilita diluir os riscos assumidos no montante de prêmios recebidos de todos os seus segurados. É por isso, ademais, que os contratos de seguro são, ao menos no que toca aos seguradores, contratos de massa – a sua viabilidade recai na maximização dos pactos individuais idênticos engendrados pelo segurador. Bruno Miragem ensina que:

*A execução do contrato pressupõe um sistema contratual, no qual a plena eficácia e execução do contrato dependem da existência de série de contratos semelhantes, tendo por objeto a garantia de riscos relativamente homogêneos, dispersos por intermédio da técnica de gestão financeira e atuarial (MIRAGEM, 2014, p. 158-159).*

A coletivização do pacto no que se refere ao segurador, visto que os seguros são contratos de massa, faz com que eles sejam considerados típicos **d)** contratos de adesão (MARTINS; MARTINS, 2008, p. 37), na medida em que não é dado ao segurado a prerrogativa de discutir cláusulas contratuais, normalmente pré-estabelecidas pelo segurador em respeito à regulamentação dos órgãos estatais de fiscalização e aos complexos cálculos atuariais que o compõe, matérias normalmente estranhas ao cidadão em geral. O segurado as aceita em conjunto ou as rejeita, fato que enquadra o contrato de seguro nos conceitos de serviço e contrato de adesão entabulados pela legislação consumerista brasileira:

*Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista (BRASIL, 1990, art. 3º, §2º) [sem grifo no original].*

---

<sup>3</sup> “Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados” (BRASIL, 2002, art. 757).

*Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo” (BRASIL, 1990, art. 54, caput).*

É por essa razão que, quando prestada no mercado de consumo e caracterizada a relação consumerista, a atividade securitária sofre a ingerência do Código de defesa do Consumidor. A identificação destes critérios nos casos concretos, contudo, fica a cargo da jurisprudência e não é tema deste trabalho. A exemplo deste reconhecimento, a título exemplificativo, veja-se o acórdão do Superior Tribunal de Justiça nº 1.352.419-SP, relatado pelo Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 19/08/2014.

No que diz respeito ao seu objeto, os contratos de seguro podem ser classificados da seguinte forma:

*Os seguros privados podem ser divididos em terrestres, marítimos e aéreos. Os primeiros subdividem-se em seguro de coisas e seguro de pessoas, e podem especializar-se em operações de seguros de vida, de seguros mútuos, de seguro agrário, dos ramos elementares e de capitalização. Podem-se classificar, ainda, em seguros individuais e coletivos ou em grupo. O seguro de ramos elementares cobre os riscos de fogo, transporte, acidentes e outros eventos danosos a coisas ou pessoas.*

[...]

*O Código Civil de 2002 trata dos seguros terrestres, de coisas e pessoas, respectivamente nas seções ‘Do seguro de dano’ e ‘Do seguro de pessoa’. O primeiro subdivide-se em: a) seguro de coisas, cuidando da cobertura por danos a bens imóveis, móveis propriamente ditos e semoventes; e b) seguro de responsabilidade civil, concernente à cobertura por danos a terceiros. O seguro de pessoa, por sua vez, desdobra-se em: a) seguro de vida; e b) seguro de acidentes pessoais (GONÇALVES, 2017, p. 509).*

Vale frisar, por fim, que os contratos de seguro são fortemente regulados e fiscalizados pelos órgãos estatais, em especial por dois motivos: primeiramente, em razão da própria publicização do direito privado, cuja característica primordial é a maior intervenção estatal nas relações contratuais; e segundo, em razão da característica de massa do contrato de seguro. O primeiro motivo descrito, como se pode notar, não é singular aos contratos de seguro, senão à toda normatividade civil. O movimento conhecido como socialização ou publicização do direito privado é uma característica dos ordenamentos hodiernos, nos quais os anseios sociais estão incluídos como finalidade também da atividade econômica e particular de cada cidadão<sup>4</sup> (GRAU, 2001, p. 430). Reconhece-se, portanto, que as relações negociais particulares causam externalidades que devem ser previstas e reguladas pelo Direito (TARTUCE, 2013, p. 81-83).

Sobre o tema, João Luís Nogueira Matias leciona que:

<sup>4</sup> “Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato” (BRASIL. **Lei nº 10.406/02 – Código Civil**, art. 421).



*Após a Constituição alemã de Weimar, as Constituições passaram a definir direitos e garantias individuais. No que se convencionou chamar de Estado Social, a Constituição passa a regular e limitar o poder econômico e refletir, de forma inevitável, no âmbito do direito civil. Passa o direito privado, embora mantida a sua autonomia dogmática e conceitual, necessariamente a estar inserido em contexto mais amplo que o conforma, definindo o seu alcance.*

*[...]*

*Ante os valores prevalentes neste novo contexto, na sociedade contemporânea, incompatível é a manutenção da definição do princípio da liberdade de contratar nos moldes tradicionais, o Estado interfere na autonomia de definir quando, com quem e como contratar” (MATIAS, 2007, p. 120-127).*

O segundo fundamento enunciado é inerente à própria engenharia de funcionamento dos seguros, qual seja, a massificação como modo de socialização dos riscos – e consequentemente, como se viu, a sua característica de contrato de adesão. Esse perfil típico dos contratos de seguro, em razão do grande alcance social que a atividade abarca e, principalmente, da significativa influência econômica que causa, demandou maior controle e fiscalização estatal do setor. O modo como a intervenção estatal na atividade securitária se operacionalizou migrou da mera obrigação de publicidade dos atos das companhias seguradoras ao denominado sistema de concessão e fiscalização (ALVIM, 1999, p. 45), no qual a lei não só cria obrigações e deveres financeiros, organizacionais ou contratuais às companhias seguradoras, bem como delega poder regulamentar aos órgãos estatais de controle para que, com maior especialidade e liberdade de atuação, fiscalize o mercado mediante o exercício do poder administrativo regulamentar. A respeito disto, Pedro Alvim esclarece que:

*O poder discricionário da administração pública exerce uma influência dilatada na vida das seguradoras. Praticamente, todos os seus atos podem ser controlados, direta ou indiretamente. Sejam de natureza administrativa, sejam essencialmente técnicos. Em alguns países, até mesmo os atos judiciais são reservados ao órgão fiscalizador.*

*[...]*

*Essas medidas variam, em grande parte, de acordo com as condições momentâneas do mercado, permanentemente submetido à vigilância da administração pública, cujo objetivo transcende os interesses particulares, visando a integração de toda a atividade seguradora ao plano geral da economia do país (ALVIM, Pedro. **Política brasileira de seguros**, Ed. Manuais Técnicos de Seguros Ltda., São Paulo, p. 55; apud ALVIM, 1999, p. 46).*

Percebe-se, portanto, que a atividade securitária sofre forte regulação estatal em todos os seus âmbitos de atuação – financeiro, técnico, organizacional, etc. – o que lhe confere característica extremamente peculiar. As suas cláusulas, ao contrário dos contratos de adesão em geral, são imputadas conjuntamente não só aos segurados, senão também às companhias

seguradoras, por meio do poder regulamentar da Administração Pública. Sobre a competência regulamentar e fiscalizadora da SUSEP, discorre João Marcos Brito Martins:

*Como visto, tanto se estipulam normas relativas à tutela formal quanto à material dos contratos de seguros, além do controle genérico de gestão e desempenho das seguradoras. No que tange à tutela formal, deve a Susep exercer a sua fiscalização buscando corrigir a não-observância dos requisitos na forma dos contratos, sem se ater ao conteúdo dos mesmos [...]. No tocante à tutela material, o órgão fiscalizador deve observar a substância do contrato (MARTINS; MARTINS, 2008, p. 175-176).*

Balizadas as origens, o conceito, a natureza jurídica e as principais características da atividade securitária que interessam ao objeto desta pesquisa, passa-se à análise do desenvolvimento do tratamento dado pelo ordenamento jurídico brasileiro ao tema.

#### **1.4. O seguro no ordenamento jurídico brasileiro**

A atividade securitária nacional teve início ainda no século XIX, com a vinda da Família Real portuguesa ao Brasil, em 1808, fugida das tropas napoleônicas. Até então, toda a atividade econômica brasileira era controlada por Portugal. Os produtos aqui produzidos ou extraídos, conforme os ditames da metrópole portuguesa, eram para lá transportados para, apenas após, serem transferidos a outros países. Neste contexto, foi assinado, em 28 de janeiro de 1808, o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas (BRASIL, 1808a, p. A8), pondo fim ao até então vigente pacto colonial, consoante descrito nos parágrafos 16-17 de artigo produzido por José Luís Cardoso (CARDOSO, 2008, n.p.). Este Decreto, portanto, ao extinguir a subordinação da colônia em relação à metrópole no que toca ao transporte de mercadorias, tornou-se marco histórico originário da autonomia econômica brasileira frente ao poder colonial português.

Neste período, as primeiras companhias seguradoras foram autorizadas a atuar no Brasil, regidas, contudo, pela legislação portuguesa aqui aplicável. Em respeito ao tema, o Decreto de 24 de fevereiro de 1808, assinado por D. João VI, apregoava: “*Autoriza o estabelecimento da Companhia de Seguros - Boa Fé. [...] 5.ª As regulações da Casa de Seguros de Lisboa, aprovadas por Sua Alteza Real, serão a base da conducta desta sociedade*” (BRASIL, 1808b, p. A8-A9). As normas portuguesas, vale frisar, permaneceram em vigor aqui até mesmo após a declaração da independência, de 7 de setembro de 1822, por força das Leis da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, de 20 de outubro 1823 (BRASIL, 1823, p. F169).

Este primeiro momento da atividade securitária brasileira, na qual ainda era inexistente qualquer sistema normativo securitário, pautado nas práticas e normas estrangeiras, foi

encerrado apenas em 1850, com a elaboração do Código Comercial Brasileiro. O Código Comercial de 1850 tornou-se a primeira lei eminentemente nacional a regular os contratos de seguro, restrito, contudo, à regulação dos seguros marítimos, até então única espécie securitária praticada no país (ALVIM, 1999, p. 51). Este novo período do seguro brasileiro foi de grande crescimento da atividade, marcado pelo aumento considerável dos tipos de seguros realizáveis (não mais restritos à atividade securitária do mar) e pela entrada, no país, de diversas companhias estrangeiras, conforme descrito no tópico “*início da atividade seguradora no Brasil*” do anuário estatístico da SUSEP (SUSEP, 1997, n.p.).

No que toca à legislação pátria, mostra-se importante aventar, ainda, que o Código Civil de 1916 é também considerado importante marco no desenvolvimento do Direito securitário brasileiro, visto que despendeu um capítulo específico à regulamentação do contrato de seguro (Título V, Capítulo XIV), em especial ao seguro terrestre de coisas e de pessoas, cuja legislação brasileira era omissa – lembre-se que o Código Comercial de 1850 tratava apenas do seguro marítimo, de modo que as cláusulas contratuais de outras espécies securitárias praticadas no país até então eram costumeiramente importadas de outras nações pelas seguradoras internacionais que aqui atuavam (ALVIM, 1999, p. 53). Ambas as codificações formaram, portanto, a base do direito securitário legitimamente tupiniquim. Atualmente, como já explicitado no tópico anterior, o contrato de seguro é previsto na Lei nº 10.406/02 (Código Civil, arts. 757-802) como espécie típica de contrato, além de sofrer a influência do Código de Defesa do Consumidor e outras normas específicas que tratam do tema, a depender da casuística de cada caso concreto (MARTINS; MARTINS, 2002, p. 183).

Necessário pontuar, também, que a Administração Pública, assim como a legislação nacional, sofreu considerável evolução no século XIX, objetivando melhor sistematizar o mercado securitário brasileiro e garantir-lhe maior segurança de atuação. Em vista disto, foi editado, em 1901, o Decreto nº 4.270, que regulamentou, em âmbito nacional e pela primeira vez de forma sistematizada, a prática securitária no Brasil, por meio da criação da Superintendência Geral de Seguros, vinculada ao Ministério da Fazenda, com competência para autorizar o funcionamento das companhias seguradoras no país e fiscalizar as suas atividades:

*Art. 1º Fica creada, nos termos do art. 2º, nº 10, da lei nº 741, de 26 de dezembro do 1900, a Superintendencia Geral dos Seguros, imediatamente subordinada ao Ministerio da Fazenda e compreendendo a Superintendencia dos seguros terrestres e maritimos e a dos seguros de vida.*

*Art. 2º A Superintendencia dos Seguros Terrestres e Maritimos faz parte integrante da repartição da Superintendencia Geral dos Seguros, com sede na Capital Federal e jurisdição em toda a Republica; exercerá, nos termos deste regulamento, a fiscalização das companhias de seguros nacionaes e*

*estrangeiras que funcionarem na época de sua promulgação e de futuro pretendam operar no Brasil*” (BRASIL, 1901, arts. 1º e 2º).

A sua extinção ocorreu em 1934, por meio do Decreto-Lei nº 24.782, que institui, em seu lugar, o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização – DNSPC, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, como principal órgão público regulador da atividade de seguros no país: “*Fica criado no Ministério do Trabalho Indústria e Comércio em substituição a atual Inspetoria de Seguros, que fica extinta, o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização*” (BRASIL, 1934, art. 1º).

Esta segunda fase do seguro no Brasil, iniciada em 1850, mostrava sinais de esgotamento e ansiava renovação já no início da década de 1930. Se por um lado a atividade securitária evoluiu com estabelecimento de diversas companhias securitárias estrangeiras no país, o que fortalecia e incentivava a economia nacional, por outro ocasionava considerável transferência de valores ao exterior e inibia o fortalecimento das seguradoras nacionais, ainda incipientes (ALVIM, 1999, p. 54-55). Foi neste período, no qual teve início a alcunhada Era Vargas, que se iniciou uma nova fase do seguro brasileiro. Para entender o seu surgimento, contudo, mostra-se necessário uma breve digressão histórica, brilhantemente resumida no trabalho monográfico de Marcos Egídio Costa:

*A partir de 1930 o Estado Nacional passa a ter um papel proeminente na implementação e consolidação da nova ordem burguesa, criando as bases para um novo tipo de desenvolvimento capitalista. Esta nova ordem estaria assentada conforme vimos na remodelação institucional do Estado Nacional em benefício das classes vencedoras da Revolução de 30. O primeiro passo para imposição desta nova ordem foi a marginalização política das antigas oligarquias agrárias ligadas ao complexo cafeeiro. Para tanto, o Estado Nacional se fortaleceu em detrimento ao federalismo anterior, **acompanharam ainda esse processo, a centralização, burocratização e racionalização das decisões político-econômicas sob a égide de um Executivo forte auxiliado por organismos técnicos de governança**, caracterizando um modelo classista de viés autoritário, próprio do estilo varguista* (COSTA, 2011, p. 26).

Da mesma forma, Pedro Cezar Dutra Fonseca explica que:

*De fato, em época de crise profunda do setor exportador e em que o desenvolvimento capitalista começou a apoiar-se no mercado interno e na produção industrial, ao Estado Nacional coube executar uma política centralizadora, assegurando mudanças institucionais de relevância para que o novo padrão de crescimento fosse capaz de impor-se e reproduzir-se* (FONSECA, 1989, p. 191).

Assim sendo, no seio do movimento nacionalista brasileiro do início da Era Vargas, mostrava-se necessário que a atividade securitária nacional se desenvolvesse, visto que até então o mercado era dominado pelas companhias estrangeiras. Neste contexto, criou-se o

movimento da nacionalização do seguro, inserto como princípio normativo nas Cartas Constitucionais de 1934 e 1937:

*A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País (BRASIL, 1934, art. 117, caput).*

*Só poderão funcionar no Brasil os bancos de depósito e as empresas de seguros, quando brasileiros os seus acionistas. Aos bancos de depósito e empresas de seguros atualmente autorizados a operar no País, a lei dará um prazo razoável para que se transformem de acordo com as exigências deste artigo (BRASIL, 1937, art. 145).*

Esse movimento culminou na criação, em 1939, pelo Decreto-Lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939, do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB, na forma de sociedade de economia mista – apesar de existirem vozes que negavam o caráter societário do IRB (BERCOVICI, 2008, p. 2-5). Pedro Alvim, ao comentar o contexto histórico da sua criação, explica que:

*Antes da criação do IRB, as companhias estrangeiras dominavam o mercado de seguros. Suas matrizes no exterior lhes garantiam o resseguro, lá fora, enquanto as nacionais ficavam à mercê da boa vontade dessas companhias, por lhes faltar capacidade de absorção entre si dos negócios. O controle exercido através do resseguro dava às estrangeiras superioridade para disputar os melhores negócios, comprometendo desta forma o desenvolvimento das nacionais (ALVIM, 1999, p. 381).*

O resseguro, enquanto contrato derivativo dos seguros, constitui negócio jurídico realizado entre companhias seguradoras como forma de transferência dos riscos excedentes assumidos pelo segurador. O ressegurador, vale frisar, não participa da relação jurídica existente entre o segurador e o segurado, ele apenas atua como meio de diluição de riscos das companhias seguradoras, objetivando garantir a solvência e atividade destas, de acordo com os limites técnicos [garantia máxima que a seguradora pode aceitar] fixados pelas normas regulamentares dos órgãos de fiscalização do Estado (MARTINS; MARTINS, 2002, p. 56 e 58-59).

Assim sendo, apesar de o princípio da nacionalização das seguradoras estrangeiras não ter sido integralmente efetivado, tendo em conta a sua supressão na Carta Política de 1946, com o intuito de combater a remessa de valores ao exterior pelas seguradoras estrangeiras que aqui atuavam, bem como incentivar as companhias nacionais por meio da sustentação financeira garantida pelos contratos de resseguro, o Estado brasileiro monopolizou o mercado de resseguros nas mãos do IRB, marco histórico a partir do qual a atividade securitária nacional sofreu significativo desenvolvimento (ALVIM, 1999, p. 56).

A sua principal contribuição para o mercado segurador nacional, além de representar fonte de financiamento da atividade securitária brasileira mediante o resseguro, residiu no incremento qualitativo das seguradoras nacionais, por meio de uma *“reestruturação das condições operacionais do mercado interno”* (ALVIM, 1999, p. 57). Em suma, o IRB, além de ser o primeiro ressegurador brasileiro, fundou as raízes da atividade securitária nacional, proporcionando a sua independência técnica e financeira frente ao mercado internacional.

O Instituto de Resseguros do Brasil – IRB foi criado para ser o instrumento estatal de atuação no mercado de resseguros, com os seus consequentes reflexos benéficos ao mercado segurador: *“O Instituto tem por objeto regular os resseguros no país e desenvolver as operações de seguros em geral”* (BRASIL, 1939a, art. 3º). Na área securitária, contudo, a sua atuação era limitada a *“promover a difusão e aperfeiçoamento técnico do seguro”* (BRASIL, 1939b, art. 58), atuando conjuntamente com o DNSPC (órgão estatal fiscalizador da atividade securitária nacional).

Ocorre que as políticas adotadas pelo IRB para incentivar o mercado nacional, apesar de terem efetivamente alcançado o seu objetivo, *“nivelaram a concorrência por baixo, tanto a nível técnico como a nível financeiro”* (MANO, 1997, p. 24), além disso, o papel central do IRB no mercado ressegurador, em razão do monopólio que detinha, concedeu-lhe funções de órgão regulador e controlador de todo o mercado de seguros, papel que originariamente não era seu, como visto anteriormente.

*A conjugação de um mercado pouco técnico, acomodado no tocante à comercialização, pouco criativo quanto a geração de novos produtos, totalmente regulado pelo IRB, e a proliferação do número de seguradoras acarretou altos custos operacionais e a consequente massificação da produção de prêmios e cobertura de patrimônio e pessoas, com elevados prejuízos ao país* (MANO, 1997, p. 24).

Tendo isto em vista, iniciou-se, em 1966, com a edição do Decreto-Lei nº 73/66, uma nova fase da atividade securitária brasileira, pautada pela tentativa estatal de combater os baixos níveis de capitalização das seguradoras nacionais e os seus elevados custos de operacionalização e administração (MANO, 1997, p. 25). Para tanto, a citada norma organizou, em âmbito nacional, toda a atividade securitária aqui praticada por meio da criação do Sistema Nacional de Seguros Privados e regulamentou de forma organizada a atividade, abrangendo, além dos contratos de seguro, os pactos de resseguro, retrocessão e cosseguro, consoante dispõe o art. 4º daquela norma<sup>5</sup>. O incentivo à concentração de companhias seguradoras deu resultado,

---

<sup>5</sup> “Art 4º Integra-se nas operações de seguros privados o sistema de cosseguro, resseguro e retrocessão, por forma a pulverizar os riscos e fortalecer as relações econômicas do mercado” (BRASIL, 1966a, art. 4º).

pelo que se viu a crescente participação dos bancos no mercado segurador nas décadas seguintes (MARTINS; MARTINS, 2002, p. 25).

O Sistema Nacional de Seguros Privados – SNSP foi inicialmente constituído pelos seguintes entes: Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP; Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; Instituto de Resseguros do Brasil – IRB; sociedades seguradoras; e corretores habilitados (BRASIL, 1966a, art. 8º).

O Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP é o órgão regulador do mercado securitário brasileiro, vinculado ao Ministério da Fazenda. Pedro Alvim chega a afirmar que o CNSP “*tem uma competência muito ampla, dispondo de poderes discricionários. Interfere em todos os setores empresariais, técnicos ou de gestão*” (ALVIM, 1999, p. 57). Compete-lhe fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados, regular a constituição, organização, funcionamento e fiscalização dos entes que integram o SNSP, aplicar-lhes penalidades, bem como definir as características dos contratos de seguro em geral (BRASIL, 1966a, art. 32).

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, por sua vez, autarquia federal, também vinculada ao Ministério da Fazenda, substituiu, no sistema orgânico administrativo, o antigo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização – DNSPC<sup>6</sup>, e pode ser caracterizada como o órgão executor da política securitária traçada pelo CNSP, exercendo primordialmente função fiscalizatória (BRASIL, 1966a, arts. 35-36). Raul Teixeira ensina que:

*A SUSEP atua como um quase-agência, desempenhando um papel de polícia econômica no mercado de seguros, capitalização e previdência privada aberta, intervindo diretamente nas atividades desenvolvidas pelos agentes, não apenas no desenho de produtos e balizamento de mercado, mas controlando, pela via das reservas técnicas, a solvência das entidades e aplicando sanções administrativas aos entes fiscalizados* (TEIXEIRA, 2004, p. 188).

Com o tempo, a SUSEP assumiu muitas das funções até então exercidas de maneira atípica pelo IRB, relegando a ele o mercado de resseguros, setor para o qual foi inicialmente criado. A respeito do tema, mostra-se necessário pontuar que, enquanto competia à SUSEP a execução da política nacional de seguros privados, o Decreto-Lei nº 73/66, originalmente, concedeu a competência regulamentar e executiva de todo o setor de resseguros, cosseguros e retrocessão ao Instituto de Resseguros do Brasil, consoante dispunha a redação do art. 44 daquela norma, veja-se: “*Art 44. Compete ao IRB: I - Na qualidade de órgão regulador de*

---

<sup>6</sup> “Art. 136. Fica extinto o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC), do Ministério da Indústria e do Comércio, cujo acervo e documentação passarão para a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)” (BRASIL, 1966a, art. 136).

*cosseguro, resseguro e retrocessão: a) elaborar e expedir normas reguladoras de cosseguro, resseguro e retrocessão; [...]*” (BRASIL, 1966a, art. 44).

Pontua-se, ainda, que a atividade regulamentar e fiscalizadora e o monopólio do IRB no setor de resseguros foram mantidos pela Constituição Federal de 1988, consoante dispunha a redação original do seu art. 192, inciso II, *in verbis*:

*Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:*

*[...]*

*II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e **do órgão oficial ressegurador*** (BRASIL, 1988, art. 192, inc. II) [sem grifo no original].

Esta disposição constitucional foi modificada apenas em 21 de agosto de 1996, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 13, que suprimiu a expressão *órgão oficial ressegurador* daquele dispositivo constitucional. Esta modificação, vale frisar, foi fruto da política brasileira de privatizações, efervescente na década de 1990, e que “*exigia um mercado segurador menos controlado em seu desenvolvimento técnico*” (MARTINS; MARTINS, 2002, p. 25). Iniciou-se, a partir de então, a privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e o processo de abertura do mercado nacional de resseguros, ultimado apenas em 2007, após a promulgação da Lei Complementar nº 126 (BERCOVICI, 2008, p. 16).

Esclarece-se que o texto constitucional de 1988 recepcionara o Decreto-Lei nº 73/66 na forma de Lei Complementar. Assim sendo, foi necessária a edição de lei com *quórum* qualificado para que fosse possível efetivar a modificação do Sistema Nacional de Seguros Privados, consoante manifestara-se o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.223-7, realizado em 10 outubro 2002 (PIZA, 2004, p. 15-16).

Frisa-se, por fim, que a Lei Complementar nº 126/07, no seu art. 2º, concedeu a competência de órgão fiscalizador do mercado de resseguros, cosseguro e retrocessão à SUSEP, retirando esta competência do IRB, de modo a dar continuidade, portanto, aos processos de privatização do IRB e de abertura do mercado ressegurador brasileiro. Veja-se: “*A regulação das operações de co-seguro, resseguro, retrocessão e sua intermediação será exercida pelo **órgão regulador de seguros**, conforme definido em lei, observadas as disposições desta Lei Complementar*” (BRASIL, 2007, art. 2º) [sem grifo no original].



## **2. SEGURO OBRIGATÓRIO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIAS TERRESTRES**

A origem dos seguros obrigatórios é contemporânea ao surgimento dos seguros públicos. Ao bem da verdade, tanto os seguros obrigatórios privados quanto os seguros públicos têm a obrigatoriedade como característica comum, visto serem utilizados pelo Estado como instrumentos de socialização de riscos. Neste sentido, ressalta-se que a construção argumentativa descrita no tópico 1.2 (atinente ao surgimento dos seguros sociais) necessita ser, agora, aprofundada.

Este capítulo destina-se a analisar as causas que determinaram a criação dos seguros obrigatórios privados de veículos automotores de via terrestre. Ver-se-á que a sua origem está associada às modificações pelas quais passou o instituto da responsabilidade civil. Inicialmente voltada à punição dos danos e intrinsecamente relacionada à noção da culpa pelo cometimento do ato ilícito, a responsabilização civil transmutou-se em instrumento de reparação das vítimas. O foco da responsabilização deslocou-se do dano à vítima. Demonstrar-se-á, neste sentido, que a garantia da reparação dos danos é, em última instância, a finalidade normativa dos seguros obrigatórios de veículos automotores de via terrestre.

### **2.1. Etiologia do seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres: entre a responsabilidade subjetiva e a teoria do risco**

A sociedade moderna, concebida após a derrocada do antigo regime – cujo marco histórico é a Revolução Francesa de 1789 – teve por espeque de ascensão o movimento iluminista do século XVIII. A nova visão de mundo, destoante e revolucionária em relação ao obscurantismo medieval, exaltava a razão humana como fonte do conhecimento científico e caracterizava a liberdade como condição necessária do desenvolvimento humano racional. Sobre o tema, ao discorrer acerca das concepções positivistas no campo da sociologia nascidas no período iluminista (raciocínio aqui perfeitamente aplicável), Michael Löwy apregoa que “*o ceticismo positivista é aqui um instrumento de luta contra o obscurantismo clerical, as doutrinas teológicas, os argumentos de autoridade, os axiomas a priori da Igreja, os dogmas imutáveis da doutrina social e política feudal*” (LÖWY, 2009, p. 22). Da mesma forma, veja-se o conceito de Immanuel Kant sobre o tema:

Iluminismo é a saída do homem da sua menoridade de que ele próprio é culpado. A menoridade é *a incapacidade de se servir do entendimento sem a orientação de outrem. Tal menoridade é por culpa própria, se a sua causa não residir na carência de entendimento, mas na falta de decisão e de coragem em se servir de si mesmo, sem a guia de outrem.*

*Sapere aude! Tem a coragem de te servires do teu próprio entendimento! Eis a palavra de ordem do Iluminismo* (KANT, 1784, p.1).

É no contexto do movimento iluminista do final do século XVIII que a doutrina global do liberalismo – concebida nas suas esferas social, econômica e política – floresceu (WOLKMER, 2002, p. 74), conforme já se viu anteriormente. Surgiu, assim, o Estado de Direito, pautado primordialmente no respeito às liberdades individuais dos seus cidadãos – classificadas pela teoria constitucional como direitos fundamentais de primeira dimensão (LENZA, 2014, p. 1056). A função primordial do Estado moderno, portanto, residia na defesa das liberdades individuais por meio da garantia da previsibilidade do direito e da segurança jurídica, e a forma pela qual se concebeu alcançar este objetivo foi a codificação do direito privado. Gustavo Tepedino ensina que:

*Como se sabe, a Escola da Exegese, reelaborando o princípio da completude de antiga tradição romana medieval, levou às últimas conseqüências o mito do monopólio estatal da produção legislativa, de tal sorte que o direito codificado esgotava o fenômeno jurídico, em todas as suas manifestações. Tem-se ali o fetichismo da lei e, mais ainda, o fetichismo do código civil para as relações de direito privado* (TEPEDINO, 2000, p. 6).

Nesta conjuntura histórica, a nascente sociedade civilizada – iluminada pela razão – precisava construir um novo sistema de responsabilidade que afastasse tanto as punições coletiva e física a título de sanção jurídica, características do período medieval, quanto a vinculação do dever reparatório à tipificação estrita de crimes, comuns ao Direito penal. Deste modo, a responsabilidade eminentemente civil surgiu relacionada intrinsecamente ao exercício consciente da liberdade individual e, conseqüentemente, à noção de culpa (SCHREIBER, 2009, p. 12-13 e 17) – esta última, vale frisar, ainda decorrente da moral cristã (conceituação subjetiva: culpa-pecado). Culpado era aquele que através da sua atividade livre e racional causava danos a outrem. Uma vez inexistente a voluntariedade da conduta, não havia se falar em responsabilização, visto que ato humano pressupunha vontade. “*Como corolário, os acidentes não oriundos de atos dolosos ou culposos, imputáveis ao agente, caíam na órbita dos fatos naturais, equiparando-se aos fatos do azar*” (SILVA, 1974, p. 25-26). Conceber-se o contrário seria impor indevida limitação à autonomia privada.

A teoria basilar da responsabilidade civil inserta nas codificações oitocentistas apregoava como pressupostos da responsabilização o dano, o nexo causal entre a conduta violadora e o prejuízo causado e a culpa *lato sensu* – formada pelo dolo e pela culpa *stricto sensu*, concebida esta última como a violação a um dever de cuidado (CAVARIELE FILHO, 2015, p. 35, 46-47 e 50). Estes dois últimos requisitos, nexos causal e culpa, como ensina

Anderson Schreiber, ficaram conhecidos como os filtros da reparação, visto que, por precisarem ser comprovados, funcionavam como barreiras à tutela jurisdicional das pretensões reparatórias deduzidas em juízo (SCHREIBER, 2009, p. 11). Desta forma, não só a lesão precisava de comprovação, senão também que esta teria derivado de uma conduta voluntária do agente. A respeito do tema, Maria Celina Bodin de Moraes ensina que:

*O surgimento da responsabilidade exigia que a vítima conseguisse provar a quebra de um dever de cautela, de um padrão de conduta exigível por parte do agente que causou o dano. Esta exigência de uma avaliação ético-jurídica do comportamento do causador do dano para imputar-lhe o dever de repará-lo era tida como princípio axiomático, correspondente à idéia de punição pelo ilícito cometido (BODIN de MORAES, 2006, p. 248).*

Ocorre que a vida na sociedade moderna, efervescente após a consolidação do capitalismo posterior à revolução industrial, permeada por inventos tecnológicos que modificaram o modo de produção de bens e a circulação de pessoas, dava sinais da insuficiência do sistema de responsabilidade civil até então existente. A responsabilização pela culpa, e não necessariamente pelo dano (BODIN de MORAES, 2006, p. 248, nota de rodapé n. 47), demandava análise jurisdicional da subjetividade do agente causador da lesão. Ocorre que os danos originados de muitos dos novos acidentes da sociedade recentemente industrializada, além de terem se tornado ordinários e previsíveis, não eram ocasionados diretamente por pessoas, mas sim por máquinas, a exemplo dos acidentes de trabalho: estes ocorridos eram, em suma, “*inteiramente despersonalizados, anônimos, provocados muitas vezes por pequenas distrações ou falhas praticamente imunes a constatação*” (SCHREIBER, 2009, p. 18), fator que, se não impedia teoricamente a comprovação da culpa do agente causador do dano pelo lesado, tornava-a quase impossível (diabólica).

Esta excessiva dificuldade em enquadrar os novos danos oriundos da recente sociedade industrial foi o estopim para o enfraquecimento do elemento culpa como pressuposto inexorável da reparação civil, por meio de mudanças legislativas pontuais que ora facilitavam a comprovação do elemento subjetivo, ora criavam presunções e invertiam o ônus da sua comprovação, até se chegar ao ponto de extingui-lo como requisito necessário à declaração da obrigação de reparação. Partiu-se, portanto, da responsabilidade subjetiva (pela culpa) à responsabilidade objetiva (pelo dano), cujo fundamento foi a denominada teoria do risco (e todas as suas derivações), segundo a qual “*aquele que exerce uma atividade perigosa deve-lhe assumir os riscos e reparar o dano dela decorrente*” (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 215).

Mostra-se necessário anotar, ainda, que a responsabilidade subjetiva continuou sendo a regra da codificação civil brasileira dos séculos XIX e XX. A teoria do risco, que excluiu a

culpa como pressuposto da reparação civil, foi aplicada aos poucos na codificação nacional apenas excepcionalmente, por leis esparsas que aplicavam-na à atividades específicas da sociedade, a exemplo do Decreto nº 2.681, de 7 de dezembro de 1912, que previa, no seu art. 17, a presunção de culpa das estradas de ferro pelos acidentes ocorridos nas suas linhas<sup>7</sup>, assim como o Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que trouxe a responsabilização objetiva aos litígios referentes a acidentes de trabalho<sup>8</sup> (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 221-222).

Este movimento de objetivação da responsabilidade civil, muito além da especificidade do direito privado nacional, foi decorrência da modificação da própria noção teleológica de Estado ocorrida no decorrer da segunda metade do século XIX e início do século XX, influenciada pela crescente doutrina socialista que considerava o homem um ser social por natureza (SILVA, 1974, p. 6-12). Após a revolução industrial e as grandes guerras, em razão das modificações econômicas e das reivindicações sociais do período, o Estado, até então concebido unicamente como defensor das liberdades individuais, passou a incorporar às suas funções a garantia de direitos de ordem social, a exemplo da proteção da classe trabalhadora por meio da criação dos sistemas estatais de seguridade social (MORAES, 2014, p. 273-275). O Estado liberal, típico dos séculos XVIII e XIX, transformou-se no Estado Social, sendo característica dos textos constitucionais deste período a previsão dos denominados direitos fundamentais de segunda dimensão (LENZA, 2014, p. 1057). Este novo modelo de Estado, garantidor de direitos positivos, afastou o caráter eminentemente individualista que regera os sistemas de responsabilidade civil extracontratual até então vigentes:

*A objetivação da responsabilização, neste ponto, nada mais é do que um aspecto de um processo maior de releitura do direito civil em virtude da incidência dos princípios constitucionais. Ela traduz a passagem do modelo individualista-liberal de responsabilidade, compatível com a ideologia do Code Napoléon e do Código de 1916, para o chamado modelo solidarista, baseado na Constituição da República, fundado na atenção e no cuidado para com o lesado: questiona-se se à vítima deva ser negado o direito ao ressarcimento e não mais, como outrora, se há razões para que o autor do dano seja responsabilizado. Trata-se, assim, de vincular diretamente a responsabilidade civil aos princípios constitucionais da dignidade, da igualdade e da solidariedade (BODIN de MORAES, 2006, p. 250).*

---

<sup>7</sup> “Art. 17 – As estradas de ferro responderão pelos desastres que nas suas linhas sucederem aos viajantes e de que resulte a morte, ferimento ou lesão corpórea. A culpa será sempre presumida, só se admitindo em contrário alguma das seguintes provas:

1ª – Caso fortuito ou força maior;

2ª – Culpa do viajante, não concorrendo culpa da estrada” (BRASIL, 1912, art. 17).

<sup>8</sup> “Art. 2º O acidente, nas condições do artigo anterior, quando ocorrido pelo facto do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar uma indemnização ao operário ou á sua família, exceptuados apenas os casos de força maior ou dolo da propria victima ou de estranhos” (BRASIL, 1919, art. 2º).

O modelo solidarista da responsabilização, que culminou na vasta normatização de hipóteses de responsabilidade civil objetiva – *vide* Constituição Federal, art. 37, § 6º; Lei nº 8.078/90 - CDC, arts. 12, 14, 18, 19 e 20; Lei nº 10.406/02 - Código Civil, art. 927, parágrafo único – derivado do novel Estado Social obstinado a resolver, pela via interventiva, os problemas comunitários, primou pela reparação do dano em detrimento da análise e punição do ilícito. “A vítima do dano, e não mais o autor do ilícito, passa a ser o enfoque central da responsabilidade civil” (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 234). O objetivo primário da norma passou a ser a garantia da reparação, e não mais a promoção da punição.

Neste cenário, os danos até então circunscritos aos limites da atenção de cada indivíduo passaram a ser tratados como assunto de interesse social:

*Há, cada vez mais, solidariedade na culpa (todos somos culpados pelos danos) e solidariedade na causa (todos causamos danos), e o passo necessariamente seguinte é o de que haja solidariedade na reparação (todos devemos reparar os danos)”* (SCHREIBER, 2009, p. 217).

A objetivação da responsabilidade civil, contudo, mostrou-se como apenas uma das consequências deste novo modo de pensar o sistema reparatório. Várias outras medidas foram instrumentalizadas com o objetivo de garantir a diluição dos danos sociais, em especial o incentivo estatal à atividade securitária voltada à responsabilidade civil, afinal, o que é o seguro senão o instrumento próprio de diluição e gerenciamento de riscos?

Mas, então, se tanto os seguros obrigatórios privados quanto os seguros públicos e a objetivação da responsabilidade civil são frutos do movimento de solidarização da responsabilidade, qual é a diferença etiológica entre aquele e estes instrumentos?

Os motivos que incentivaram a criação dos seguros obrigatórios privados em detrimento da aplicação da responsabilidade objetiva e da utilização do mecanismo de seguros públicos podem ser assim elencados: **a)** relativa incompatibilidade da teoria do risco a determinadas atividades individuais da sociedade moderna, o que impossibilitava, ao menos no decorrer do século XX, a aplicação da responsabilidade objetiva aos danos advindos destas práticas; e **b)** incompatibilidade teleológica dos seguros públicos com certas atividades individuais e ineficiência estatal em administrá-los. Explica-se com maior vagar os pontos acima elencados, respectivamente.

A teoria do risco, base de desenvolvimento da responsabilidade objetiva, considera, genericamente, que o criador da probabilidade de lesão deve ser responsável pela sua reparação, caso dela decorra o dano. Ocorre que esta teoria, nada obstante o seu núcleo justificativo acima delineado, apresentou diversas ramificações no que toca à modalidade do risco assumido pelo agente causador do dano, como embasamento da objetivação da responsabilidade, a exemplo

da teoria do risco-proveito, risco-profissional, risco-excepcional, risco-criado, risco-integral, entre outras (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 216-218). Entre todas as teorias do risco, a do risco-proveito foi uma das que mais foi incorporada pelas legislações, ao apregoar que quem auferir benefícios de uma atividade perigosa deve assumir o dever objetivo de reparar eventuais danos:

*A primeira exposição sistemática da teoria da responsabilidade sem culpa, feita em 1888, fundada no princípio ejus est commodum cujus est periculum, sustentava que os danos oriundos de acidentes inevitáveis na exploração de uma empresa deviam ser incluídos nas despesas do negócio. [...]. Completamente, pois, o movimento para a introdução de um novo conceito de responsabilidade, associando-se, à ideia do risco, a de proveito (GOMES, 2000, p. 280-281).*

*Em essência, as diversas soluções propostas se filiam aos dois sistemas-troncos: o de Saleilles-Josserand, ou o risco-proveito, e o de Ripert [...]" (DIAS, 1979, p. 69).*

Não é difícil conceber esta assertiva ao se analisar as primitivas previsões de responsabilização objetiva no ordenamento jurídico brasileiro, todas vinculadas às práticas comerciais ou lucrativas, a exemplo dos já citados casos das Estradas de Ferro e dos acidentes de trabalho, assim como das aeronaves, regulas pelo Decreto-Lei nº 483, de 8 de junho de 1938 - Código do Ar<sup>9</sup>, e da atividade mineradora, regulada pelo Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de março de 1940 - Código de Minas<sup>10</sup>. Neste cenário, não se concebia responsabilizar objetivamente agentes que não praticavam atividades ligadas ao setor produtivo, comercial ou coletivo de um modo geral, consoante enunciado retirado da obra de Iêdo Batista Neves, ao comentar a impossibilidade de se responsabilizar objetivamente os motoristas de veículos automotores individuais:

*O problema da responsabilidade pelo seu uso, no entanto, não se poderia resolver como se fêz com as empresas aéreas e de ferrocarrís. Aqui, o problema se situava em dois ramos fundamentais da indústria de transportes coletivos, onde o deslocamento do conceito de responsabilidade da noção de culpa para a noção de risco encontrava sua justificativa básica no caráter lucrativo que preside a exploração desses negócios. Já com os automóveis o aspecto é outro, embora certa faixa se destine à exploração de transportes de carga – caminhão – e de passageiros – táxi. O seu uso maciço se destina ao bem estar e conforto individuais, não se podendo atender ao deslocamento do fundamento da responsabilidade dentro da mesma filosofia política que*

<sup>9</sup> “Art. 97. Dará direito à reparação qualquer dano que uma aeronave em vôo, manobras de partida ou chegada, causar a pessoas ou bens que se encontrem à superfície do solo.

Art. 100. Serão solidariamente responsáveis pelos danos a que se referem os artigos precedentes: b) a pessoa em cujo uso ou exploração se encontrar a aeronave” (BRASIL, 1938, arts. 97 e 100, alínea b).

<sup>10</sup> “Art. 34. O requerente da autorização compromete-se a respeitar as seguintes condições, além das demais que constam deste Código: XV - Responder por todos os danos e prejuízos de terceiros que resultem direta ou indiretamente da lavra” (BRASIL, 1940b, art. 34, inciso XV).

*determinou o daquelas. Haver-se-ia de alterar a noção básica do Código Civil, fato que acontecerá mais cedo ou mais tarde dada a superação da teoria da culpa.*

*Por enquanto, todavia, como foi dito, só com instituição do seguro obrigatório se pode enfrentar, válidamente, o problema da reparação dos danos sem culpa, advindos do uso e circulação de veículos automotores (NEVES, 1971, p. 16-17).*

Assim sendo, percebe-se que o motivo justificador da criação dos seguros obrigatórios está diretamente ligado, primeiramente, ao intuito estatal de efetivar a diluição dos riscos sociais, de acordo com o movimento de constitucionalização do direito civil e objetivação da responsabilização; e, secundamente, à impossibilidade do afastamento da culpa como elemento essencial à responsabilização de agentes praticantes de atividades não enquadráveis na constantemente debatida teoria do risco. Esta última assertiva, ao contrário do que pode parecer, não decorre de uma mera inconsistência teórica, senão também eminentemente prática. Novamente, explica-se.

A tônica da solidariedade dos danos, nesta nova sociedade interessada pelo bem-estar coletivo, pressupõe, como já se viu, a garantia do ressarcimento aos lesados. A preocupação do ordenamento jurídico deixa de ser o ato ilícito e o seu agente, para recair sobre a lesão e a vítima. Este novo escopo normativo da responsabilidade civil acaba por incentivar o movimento de afrouxamento dos filtros de reparação (objetivação da responsabilização e flexibilização do nexo causal), causando o crescimento das hipóteses de danos tutelados pela jurisdição. Ocorre que, se por um lado a responsabilidade civil passou a ser um instrumento de proteção jurídica dos lesados – inchada pela crescente busca da tutela jurisdicional, facilitada em razão da objetivação da responsabilização e maior garantia constitucional de direitos – ela não necessariamente corroborou com a diluição destes mesmos riscos.

Sobre o tema, Anderson Schreiber, citando André Tunc (*La Responsabilité Civile*, Paris: Economica, 1989, p. 146-147, apud SHCREIBER, 2009, p. 226-227), explica que a responsabilidade civil só atua como medida de diluição de riscos caso o agente diretamente imputado pela sua criação possa diluí-lo em determinada coletividade, a exemplo do comerciante que passa os custos da atividade empresarial ao preço dos produtos ou serviços que fornece no mercado consumidor. A tentativa desmesurada de se garantir o ressarcimento da vítima, a ampliação dos danos ressarcíveis e a objetivação da responsabilização nada significariam caso o agente responsável pelo ressarcimento não pudesse diluí-lo, a exemplo dos proprietários de veículos automotores individuais:

*O risco-criado não é individual, mas coletivo. E para atender a reclamos de ordem geral é que as grandes empresas se organizam. E porque o automóvel*

*se tornou um meio de locomoção adaptável às injunções do tempo, foi que o médico, por exemplo, ou o industrial, o tem feito correr pelas estradas. Justo e razoável não seria, pois, que, aos riscos coletivos, venha a corresponder uma responsabilidade individual, daí resultando, muito pelo contrário, uma imperiosa necessidade da socialização dessa responsabilidade mesma* (SILVA, 1974, p. 169-170).

Desta forma, é possível inferir que o estímulo à atividade securitária e, em especial, à criação dos seguros obrigatórios mostrou-se como um meio termo entre a quase impraticável reparação apregoada pelo modelo de responsabilização eminentemente individualista, pautado na comprovação diabólica da culpa, e o excessivo peso da amplitude de danos reparáveis, imputados a um único indivíduo, criado pela objetivação da responsabilidade – cujo fundamento teórico era a teoria do risco-proveito (NEVES, 1971, p. 16-17; e SILVA, 1974, p. 170-172).

*Como bem diria Piccard, com o crescimento dos prejuízos ‘anônimos’ e a multiplicação dos danos por simples risco, o meio único de se evitar a paralisação das atividades foi o seguro sob todas as suas formas e condições [...] (SILVA, 1974, p. 172-173).*

O que se percebe, em resumo, é que a objetivação da responsabilidade civil de agentes que praticavam atividades de risco individuais possuía obstáculos tanto teóricos – visto que a teoria basilar da responsabilidade objetiva era associava ao proveito econômico da atividade – quanto práticos – porquanto dificilmente estes agentes teriam condições materiais de suportar individualmente o ônus de uma eventual obrigação de reparação.

O segundo motivo anteriormente elencado, justificador da difusão dos seguros obrigatórios privados, associa-se à finalidade dos sistemas de seguridade social e a impossibilidade da sua utilização como mecanismo universal de solidarização de riscos. Como já se viu, os seguros públicos são decorrentes da necessidade de se garantir a vivência da classe operária impossibilitada de trabalhar em razão do sofrimento de acidentes de trabalho ou de problemas de saúde. Neste sentido, os seguros públicos são reflexo direto das lutas pelo reconhecimento de direitos trabalhistas (KLIEMANN, 2013, p. 16 e 19). Ocorre que a atividade securitária estatal, atualizada, ampliada e integrante dos sistemas de seguridade, passou a ser considerada, no período histórico em que ocorreu o aumento do assistencialismo estatal, o substituto idôneo da própria responsabilização civil. Ou seja, os sistemas de seguridade social dos estados assistenciais ampliados no século XX, historicamente concebidos como instrumento de proteção dos trabalhadores e necessitados, passaria a constituir um sistema mais amplo de socialização de riscos, não restritos àqueles relacionados direta ou indiretamente ao trabalho (SCHREIBER, 2006, p. 230).



Ao comentar sobre as deficiências dos seguros facultativos como meio de socialização de risco, a exemplo da não universalidade de cobertura e os altos valores dos prêmios, o que implicaria em restrição de acesso à seguridade privada, Wilson Melo da Silva conclui que:

*Por que não tentar a remoção ou a atenuação dos inconvenientes oferecidos pelos seguros comuns de molde a nos aproximarmos, tanto quanto possível, da meta pretendida, pela cobertura, indistinta, de todos os riscos?*

[...]

*Mas como lograr-se um resultado tal?*

*Apenas por um meio: fazendo-se do Estado o segurador universal que viesse a assumir todos os riscos.*

[...]

*O Estado não visa o lucro. O Estado não é comerciante e não faz das atividades rendosas o seu objetivo, como as empresas particulares de seguro” (SILVA, 1974, p. 173-174).*

Sucedese que a ampliação dos sistemas assistencialistas estatais – experimentados por alguns países economicamente desenvolvidos, a exemplo do *Accident Compensation Act* neozelandês (Cf. SCHREIBER, 2006, p. 230, nota de rodapé n. 48) – foi interrompida pela falência do próprio modelo de Estado de bem-estar social, consolidado e expandido na década posterior à Segunda Grande Guerra, mas que já dava sinais de esgotamento no último quarto do século XX (FREITAS JUNIOR, 2014, p. 78-82).

*A falência generalizada das políticas públicas, no entanto, afastou qualquer pretensão neste sentido. As crises orçamentárias em que ingressaram não apenas países emergentes, mas também tradicionais estados assistencialistas, colocou em xeque a própria ideia do Welfare State e declarou ingênuos todos os projetos de ampliação do sistema de seguridade social (SCHREIBER, 2006, p. 232).*

Assim sendo, uma das justificativas para a utilização do mecanismo de seguros obrigatórios privados como meio de socialização de riscos sociais foi a relativa impossibilidade estatal de gerir e financiar um sistema público amplo de seguridade civil. Mais recentemente, esta impossibilidade pode ser associada também ao ressurgimento do pensamento liberal posteriormente a derrocada dos Estados assistencialistas, que retomou o ideário da ineficiência estatal e da necessidade das privatizações (LAURELL, 2002, p. 75-81). Neste contexto de intelecção, se por um lado o Estado não seria capaz de gerenciar um sistema público de seguridade que abarcasse a maior parte dos riscos inerentes à sociedade moderna, o contrário não se poderia dizer da iniciativa privada:

*A imposição, por lei, do dever de contratar seguro transfere do poder público para o particular o ônus da implementação de um sistema coletivo de reparação. [...] Com isso, foge-se do temor de comprometimento do patrimônio público e escapa-se a preocupações de ordem geral, vinculadas à burocratização excessiva ou às chances alegadamente mais elevadas de corrupção que incidiriam sobre um mecanismo securitário financiado ou simplesmente gerido pelo Estado (SHREIBER, 2006, p. 233).*

Desta forma, por meio da imposição da contratação de seguros privados, somada à regulamentação e fiscalização estatal, afastar-se-ia os percalços da utilização tanto dos seguros privados facultativos como principal meio de solidarização de riscos sociais – v.g. não universalidade de cobertura e alto custo dos prêmios – quanto dos seguros públicos – v.g. excessiva burocratização, má gestão estatal e aumento da carga tributária.

Elcir Castello Branco disserta que os primeiros seguros obrigatórios, como não poderia deixar de ser, foram implementados no âmbito das relações de trabalho, tendo por objeto os acidentes trabalhistas, “já que eram estes que fomentavam os debates acerca da *responsabilidade civil*” (BRANCO, 1971, p. 56), mas logo foram adotados também no setor de transportes aéreo, ferroviário e rodoviário (v.g. Convênio de Roma, de 29 de maio de 1933, art. 12; Decreto-Lei n. 2.063, de 7 de março de 1940, art. 185<sup>11</sup>), tanto coletivos quanto individuais<sup>12</sup>. No Brasil, foi o Decreto-Lei n. 73, baixado em 21 de novembro de 1966 – no início do regime militar – que pela primeira vez sistematizou os seguros obrigatórios no país e estendeu de forma inovadora a obrigatoriedade do seguro também para os proprietários de veículos automotores individuais:

*Art. 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de:*

- a) danos pessoais a passageiros de aeronaves comerciais;*
- b) responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestre, fluvial, lacustre e marítima, de aeronaves e dos transportadores em geral;***
- c) responsabilidade civil do construtor de imóveis em zonas urbanas por danos a pessoas ou coisas;*
- d) bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras pública;*
- e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis;*
- f) garantia do pagamento a cargo de mutuário da construção civil, inclusive obrigação imobiliária;*
- g) edifícios divididos em unidades autônomas;*
- h) incêndio e transporte de bens pertencentes a pessoas jurídicas, situados no País ou nêles transportados;*
- i) crédito rural;*

---

<sup>11</sup> “Art. 185 As pessoas físicas e jurídicas, estabelecida no país, quando comerciantes ou industriais, ou explorem concessões de serviços públicos, ficam obrigadas, a partir de 1 de julho de 1940, a segurar: [...]

2º, contra riscos de transportes ferroviários, rodoviários, aéreos, de navegação de cabotagem, fluvial, lacustre, e de interior de portos, as mercadorias cujo valor seja igual ou superior a 100:000\$0 (cem contos de réis)” (BRASIL, 1940a, art. 185, caput e §2º).

<sup>12</sup> Para consultar a extensa lista de países que adotaram seguros obrigatórios no transporte rodoviário individual, ver BRANCO, Elcir Castello. **Do seguro obrigatório de responsabilidade civil**. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Jurídica Universitária Ltda., 1971, p. 15.

*j) crédito à exportação, quando concedido por instituições financeiras públicas (BRASIL, 1966a, art. 20, redação original) [sem grifo no original].*

A partir de agora, este seguro será o objeto de análise deste trabalho.

## **2.2. RECOVAT: seguro obrigatório de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestres**

Pela primeira vez na história brasileira foi criado, pelo Decreto-Lei n. 73, de 21 de novembro de 1966, art. 20, alínea b, a obrigatoriedade da contratação de um seguro de responsabilidade civil causado por veículos automotores de vias terrestres. Denominado de RECOVAT, o seu principal objetivo era garantir a reparação dos danos advindos às vítimas de acidentes de trânsito em todo o território nacional. Constantemente questionada e alvo de modificações legislativas, a obrigatoriedade da contratação do seguro de veículos automotores resiste até os dias atuais.

Pode causar estranheza ao leitor a contraditoriedade existente entre a argumentação construída nos tópicos anteriores no que toca à etiologia dos seguros obrigatórios e a imposição criada pelo Decreto-Lei n. 73/66 da contratação de um seguro de responsabilidade civil pelos proprietários de veículos automotores. Esta contradição, que já se adianta não era meramente aparente, foi o motivo da extinção daquele instituto jurídico já na década seguinte à sua criação.

Apesar da previsão normativa da obrigatoriedade da contratação do seguro obrigatório pelos proprietários de veículos automotores, apenas com a regulamentação do Decreto-Lei n. 73/66 pelo Decreto n. 61.867, de 11 de dezembro de 1967, é que a obrigatoriedade ganhou eficácia normativa, nos seguintes termos:

*Art. 5º As pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, proprietárias de quaisquer veículos relacionados nos artigos 52 e 63, da Lei número 5.108, de 21 de setembro de 1966, referente ao Código Nacional de Trânsito, ficam obrigadas a segurá-los, quanto à responsabilidade civil decorrente de sua existência ou utilização.*

*Art. 6º O seguro obrigatório de responsabilidade civil a que se refere o artigo anterior garantirá os danos causados pelo veículo e pela carga transportadora a pessoas transportadas ou não, e a bens não transportados.*

*Art. 7º O seguro de que trata este Capítulo garantirá, no mínimo:*  
*I - Por pessoa vitimada, indenização de seis mil cruzeiros novos, no caso de morte; de até seis mil cruzeiros novos, no caso de invalidez permanente, e de até seiscentos cruzeiros novos, no caso de incapacidade temporária.*  
*II - Por danos materiais, indenização de até cinco mil cruzeiros novos, acima de cem cruzeiros novos, parcela essa que sempre correrá por conta do proprietário do veículo (BRASIL, 1967, arts. 5º a 7º).*

O RECOVAT, quando da sua criação, previa cobertura securitária tanto a danos pessoais por morte, invalidez permanente e incapacidade temporária quanto a danos materiais,

ocasionados pelos veículos ou pela carga transportada, a pessoas transportadas ou não, e a bens não transportados. Com o intuito de efetivar a obrigatoriedade da contratação do seguro RECOVAT, o Decreto regulamentador previu, no seu art. 28, *caput*, que “*nenhum veículo a que se refere o artigo 5º deste Decreto poderá ser licenciado, a partir de 1º de janeiro de 1968, sem que fique comprovada a efetivação do seguro ali previsto*” (BRASIL, 1967, art. 28, *caput*).

Acresça-se aos dispositivos legais supracitados, ainda, a Resolução n. 25, de 18 de dezembro de 1967, do Conselho Nacional de Seguros Privados, que aprovou as normas de regulamentação do RECOVAT. O art. 7.2 desta resolução, que tratava dos limites da responsabilidade das seguradoras do seguro RECOVAT, especificamente nos casos em que os acidentes automobilísticos envolvessem mais de um veículo, apregoava que:

*a) as indenizações de danos pessoais serão pagas de imediato, em partes iguais, pelas Sociedades Seguradoras dos proprietários dos veículos participantes do sinistro, posteriormente haverá a redistribuição das indenizações entre as Sociedades Seguradoras, em função da culpa apurada e das responsabilidades legais [sem grifo no original].*

*b) no caso de danos materiais a bens de terceiros, a indenização, qualquer que seja o número de prejudicados, será paga pela Sociedade Seguradora do proprietário do veículo que for considerado culpado, através do inquérito policial ou registro da ocorrência (CNSP, 1967, art. 7.2, alíneas a e b) [sem grifo no original].*

Da leitura destes dispositivos é possível perceber que o pagamento das indenizações securitárias pelas companhias seguradoras que prestavam o seguro RECOVAT continuava a ser vinculado à configuração da culpa do agente causador do acidente, apesar da previsão da cláusula de rateio no que dizia respeito aos danos pessoais, visto que a responsabilidade pelo ressarcimento de todos os danos vinculados ao acidente recairia, no final das contas, sobre a companhia seguradora do veículo culpado. Desta forma, exigia-se que “*a certidão da ocorrência mencionasse a culpa do causador do acidente, sem o que não haveria indenização a ser paga*” (MARTINS, 2009, p. 38).

Nota-se, portanto, que o seguro obrigatório RECOVAT, se por um lado colaborava com a solidarização dos danos por meio da transferência da responsabilidade civil do condutor culpado pelo acidente à companhia seguradora, por outro não contribuía à facilitação e garantia da reparação das vítimas – objetivo principal da obrigatoriedade da contratação securitária, como se viu no tópico anterior – tendo em vista a sua vinculação à teoria da culpa, ainda reinante no ordenamento jurídico brasileiro regido pelo Código Civil de 1916.

Este fato foi modificado já no final da década de 1960, após a edição do Decreto-Lei n. 814, de 4 de setembro de 1969, que promoveu profundas modificações no seguro

RECOVAT, dentre elas a limitação da cobertura securitária aos danos pessoais<sup>13</sup> e aos gastos com despesas de assistência médica e suplementares<sup>14</sup> – afinal, o intuito social da sua instituição residia na garantia do ressarcimento das vítimas do trânsito, além de que a averiguação dos danos materiais retardava a concessão das indenizações –, a atualização dos valores indenizatórios e o afastamento da análise da culpa pelo acidente como requisito necessário à reparação<sup>15</sup> (MARTINS, 2009, p. 30-31).

Modificação significativa também surgiu com a elaboração da Resolução n. 11, de 17 de setembro de 1969, do CNSP, a qual criou o “*Fundo Especial de Indenização*”, constituído por 2% (dois por cento) dos prêmios arrecadados pelas Sociedades Seguradoras” (CNSP, 1969, art. 45), cujo objetivo era garantir o pagamento de indenizações aos beneficiários de vítimas fatais dos acidentes de trânsito causados por veículos não identificados, no valor de Cr\$ 5.000,00, correspondente à metade das indenizações pagas às vítimas dos sinistros com veículos identificados (BRASIL, CNSP, 1971, art. 6º). Inicialmente previsto para ser gerenciado pela própria SUSEP (CNSP, 1969, art. 46), a sua administração foi transferida ao Instituto de Resseguros do Brasil, por meio da edição da Resolução n. 6, de 25 de agosto de 1970, do CNSP<sup>16</sup>.

Ocorre que nem mesmo a expressa previsão normativa no sentido de que as indenizações deveriam ser pagas independentemente da análise da culpa foi capaz de modificar a prática das companhias seguradoras, bem como a concepção doutrinária e jurisprudencial acerca da íntima vinculação entre a culpa e os seguros de responsabilidade civil, do qual o

---

<sup>13</sup> “Art. 3º O Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil dos Proprietários de Veículos Automotores de Vias Terrestres, realizado nos termos do artigo 5º do Decreto nº 61.867, de 7 de dezembro de 1967, garantira, a partir de 1º de outubro de 1969, a reparação dos danos causados por veículo e pela carga transportada a pessoas transportadas ou não, **excluída a cobertura e danos materiais**” (BRASIL, 1969, art. 3º) [sem grifo no original].

<sup>14</sup> “Art. 4º A responsabilidade da seguradora por pessoa vitimada, no caso de morte, será de NCr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros novos); até igual importância, no caso de invalidez permanente, e até NCr\$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros novos) por **despesas de assistência médica e suplementares**. Parágrafo único Caberá ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) rever, anualmente os limites de responsabilidade previstos neste artigo” (BRASIL, 1969, art. 4º) [sem grifo no original].

<sup>15</sup> “Art. 5º O pagamento das indenizações será efetuado mediante a simples prova do dano e independentemente de apuração da culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do proprietário do veículo” (BRASIL, 1969, art. 5º, caput).

<sup>16</sup> “1. O item 46 das Normas de Regulamentação do Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil dos Proprietários de Veículos Automotores de Vias Terrestres, aprovadas pela Resolução CNSP nº 11/69, passa a vigorar com a seguinte redação: ‘46. O Fundo Especial de Indenização será administrado pelo IRB, que proporá ao CNSP, no prazo de 30 (trinta) dias, a respectiva regulamentação’.

2. A SUSEP promoverá a transferência para o IRB dos recursos arrecadados para a constituição do Fundo e dos processos existentes sobre sinistros ocorridos” (CNSP, 1970, arts. 1 e 2).

RECOVAT era espécie, inserta na vetusta interpretação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não possuía direito à indenização do seguro obrigatório RECOVAT, por exemplo, o motorista causador do acidente. A esse respeito, veja-se decisão da Suprema Corte sobre o tema, contemporânea à vigência do Decreto-Lei n. 814/69:

*O seguro obrigatório de veículos não cobre os danos sofridos pelo próprio condutor causador do acidente. Precedentes - RE 76.329, 80.239 e 79.012. RE conhecido e provido (BRASIL, STF, 1976, p. 1).*

A ementa do acórdão acima transcrita demonstra que a culpa pelo acidente de trânsito continuava a ser considerada como requisito de análise para a concessão das indenizações do seguro obrigatório RECOVAT, mesmo contrariamente à previsão expressa do art. 5º do Decreto-Lei n. 814/69. A origem deste entendimento liga-se à nomenclatura dada pelo Decreto-Lei n. 73/66 ao seguro RECOVAT, ao qualifica-lo como um seguro de responsabilidade civil. Explica-se.

A responsabilidade civil, historicamente vinculada à noção de culpa e de expiação pelo cometimento do ilícito, não aceitava a transferência do dever reparatório a terceiro por meio da atividade securitária. Permitir a socialização dos custos da reparação civil por meio do seguro era o mesmo que negar a própria essência da responsabilização (SCHREIBER, 2009, p. 222). Em vista disto, apregoava o art. 1.436 do Código Civil de 1916 que “*nulo será este contrato, quando o resto, de que se ocupa, se filiar a atos ilícitos do segurado, do beneficiado pelo seguro, ou dos representantes e propostos, quer de um, quer do outro*” (BRASIL, 1916, art. 1.436).

Contudo, com o passar do tempo e o surgimento do movimento de socialização dos danos, detalhadamente explicitado no tópico anterior, doutrina e jurisprudência passaram a relativizar a proibição constante na norma acima transcrita, por entender que os seguros de responsabilidade civil, enquanto espécie dos seguros de dano, visavam assegurar o patrimônio da pessoa condenada a reparar, e não o lesado pelo ato ilícito praticado (BRANCO, 1971, p. 37). O seu objeto não era o ato ilícito em si, tendo como segurado a vítima do evento danoso, mas sim o agente causador do dano, cujo risco protegido pelo seguro era a perda patrimonial decorrente da obrigação de reparar. Este é, ademais, o atual conceito do seguro de responsabilidade civil previsto na norma brasileira<sup>17</sup>. Assim sendo, não haveria de se falar em indenização securitária sem antes demonstrar a obrigação de reparação do agente causador do dano (BRANCO, 1971, p. 87). E sendo a responsabilidade civil no trânsito vinculada à teoria

---

<sup>17</sup> “Art. 787. No seguro de responsabilidade civil, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro” (BRASIL, 2002, at. 787).

da culpa, a análise desta continuava a se mostrar necessária à concessão das indenizações do seguro RECOVAT:

*Em virtude da confusão que a denominação do seguro RECOVAT causou entre seus intérpretes e aplicadores, ele acabou extinto, uma vez que se entendia que os seguros de responsabilidade civil necessariamente filiavam-se à teoria da culpa. [...] os operadores do direito não estavam ainda preparados para desvincular o seguro obrigatório, que tinha no próprio nome a 'expressão responsabilidade civil', da teoria da culpa, de aplicação preponderante no âmbito daquele instituto (PEREIRA FILHO, 2013, p. 8-9).*

Em suma, a natureza jurídica do seguro RECOVAT – seguro de responsabilidade civil – obstava a concreção do objetivo social que motivou a sua criação: a garantia da reparação das vítimas do trânsito por meio da universalização da cobertura securitária. Este foi, afinal, o motivo que determinou a sua extinção, por meio da elaboração da Lei n. 6.194, de 19 de dezembro de 1974, criadora do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre – DPVAT.

### 3. DPVAT: SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIA TERRESTRE

Este capítulo objetiva, inicialmente, descrever as principais características do seguro obrigatório DPVAT relativas às coberturas securitárias, modelo operacional e gestão dos recursos arrecadados, bem como visa delinear as principais modificações pelas quais passou este seguro ao longo dos seus mais de quarenta anos de existência e que, como se verá, não foram poucas – para que seja possível, após, discutir-se a respeito da natureza jurídica deste seguro e dos valores utilizados para o seu custeio. Para tanto, realizar-se-á o cotejo analítico das principais teses conflitantes sobre o tema.

#### 3.1. Evolução normativa do seguro obrigatório DPVAT

A Lei n. 6.194/74, no seu art. 13, revogou expressamente o Decreto-Lei n. 814/69, retirou a previsão normativa do seguro obrigatório de veículos automotores terrestres da alínea “b” do art. 20 do Decreto-Lei n. 73/66 e incluiu a alínea “l” ao mesmo dispositivo legal, cuja redação passou a exigir a contratação do seguro de “*l) Danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não*” (BRASIL, 1966a, art. 20, alínea l, redação dada pela Lei n. 6.194/74) [sem grifo no original], além de que manteve a previsão da desnecessidade da averiguação da culpa do motorista causador do acidente para que fossem pagas as indenizações devidas:

*Art. 5º O pagamento da indenização será efetuado mediante simples prova do acidente e do dano decorrente, **independentemente da existência de culpa**, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do segurado* (BRASIL, 1974, art. 5º, caput) [sem grifo no original].

Percebe-se, portanto, que muito mais do que as modificações práticas previstas na novel legislação do seguro obrigatório DPVAT, que serão pormenorizadamente analisadas a seguir, o principal intuito do legislador com a elaboração da Lei n. 6.194/74 foi extinguir a vinculação até então existente entre o seguro obrigatório de veículos e a análise da culpa do motorista causador do acidente para a concessão das indenizações, condição ainda resistente na doutrina e jurisprudência em razão da qualificação legal do seguro RECOVAT como um seguro de responsabilidade civil. O seu escopo, agora esclarecido pela troca da expressão seguro de responsabilidade civil por seguro de danos pessoais, era um só: modificar o objeto segurado pela cobertura securitária: antes, era a responsabilidade do motorista do veículo causador do acidente; agora, são os danos sofridos pela vítima.



A respeito do tema, veja-se a exposição de motivos do Projeto de Lei n. 2.367, de 21 de novembro de 1974, escrita pelo então Ministro do Comércio e da Indústria, Severo Fagundes Gomes, que deu origem à Lei n. 6.194/74, na qual expunha que:

*Com o anteprojeto em causa, pretende o Governo conceituar em outros termos a cobertura do seguro. O objetivo passaria a ser o de cobrir danos corporais, garantindo-se, sem as discussões judiciais de hoje, o pagamento de indenizações nos casos de Morte e Invalidez Permanente e ocorrência de Despesas Médicas Suplementares. Assim, bastaria a existência do acidente de trânsito, com os danos mencionados, para que houvesse pagamento de indenização. Não se cogitaria de culpa, precisamente a figura jurídica que mais suscita controvérsias, até mesmo doutrinárias, com sustentação de teses ora envolvendo culpa objetiva, ora subjetiva (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1974, p. 12) [sem grifo no original].*

Assim sendo, para que a vítima obtivesse a reparação dos danos sofridos não haveria mais se falar em responsabilidade civil do condutor, mas apenas na configuração das hipóteses de cobertura previstas na norma de regência, restritas à morte, incapacidade permanente e despesas de assistência médica e suplementares, cujas indenizações foram limitadas aos seguintes valores:

- a) - 40 (quarenta) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no País - no caso de morte;*
- b) - Até 40 (quarenta) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no País - no caso de invalidez permanente;*
- c) - Até 8 (oito) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no País - como reembolso à vítima - no caso de despesas de assistência médica e suplementares devidamente comprovadas (BRASIL, 1974, art. 3º, alíneas a, b e c, redação original).*

Em adendo, com vistas a dar efetividade ao escopo normativo, o art. 6º da nova lei passou a prever qual seguradora seria a responsável pela quitação das indenizações às vítimas do trânsito. Em relação a isto, mostra-se necessário anotar que o Decreto n. 61.867/67 e o Decreto-Lei n. 814/69 não traziam previsão sobre o tema, até porque presumia-se que o ônus do pagamento das indenizações securitárias deveria recair sobre a seguradora do veículo causador do acidente, tendo em conta a natureza jurídica de seguro de responsabilidade civil do extinto RECOVAT. O rateio entre as seguradoras para o pagamento independentemente da análise da culpa decorria de previsão, relativamente ineficaz, como já se viu, constante do art. 7.2 da Resolução n. 25, de 18 de dezembro de 1967, do Conselho Nacional de Seguros Privados. Nestes termos, a nova norma resolveu a celeuma ao prever que a seguradora obrigada a quitar as indenizações do seguro DPVAT seria aquela que segurasse o veículo no qual as vítimas estivessem sendo transportadas, independentemente de quem fosse o culpado pelo sinistro:

*Art. 6º No caso de ocorrência do sinistro do qual participem dois ou mais veículos, a indenização será paga pela Sociedade Seguradora do respectivo*

*veículo em que cada pessoa vitimada era transportada.*

*§ 1º Resultando do acidente vítimas não transportadas, as indenizações a elas correspondentes serão pagas, em partes iguais, pelas Sociedades Seguradoras dos veículos envolvidos.*

*§ 2º Havendo veículos não identificados e identificados, a indenização será paga pelas Sociedades Seguradoras destes últimos (BRASIL, 1974, art. 6º).*

A nova norma também determinou a criação de um Consórcio constituído por todas as seguradoras que operassem o seguro DPVAT, com o propósito de garantir o pagamento das indenizações às vítimas de acidentes ocasionados por veículos não identificados (BRASIL, 1974, art. 7º, redação original), cujo procedimento era regulamentado até então apenas no nível infralegal pela Resolução n. 11/69, do CNSP. Como consequência, foi elaborada a Resolução n. 2, de 3 de outubro de 1975, do CNSP, que extinguiu o antigo Fundo Especial de Indenização – FEI e criou o Consórcio Especial de Indenização – CEI, administrado pelo Instituto de Resseguros do Brasil – IRB (CNSP, 1975b, arts. 1 e 2) e que garantiria o pagamento de indenizações aos beneficiários das vítimas fatais de acidentes causados por veículos não identificados, também limitado ao percentual de 50% do valor das indenizações pagas às vítimas de veículos identificados (BRASIL, 1974, art. 7º, §1º, redação original).

Faz-se necessário apontar, ainda, que até então o seguro DPVAT era operado de forma descentralizada por cada uma das companhias seguradoras atuantes no setor. Esta característica, apesar das modificações advindas com a nova lei, ocasionava diversos empecilhos à obtenção das indenizações devidas aos segurados, visto que as seguradoras “*buscavam emitir a maior quantidade de bilhetes e fazer face à obrigação de pagar à sua própria conta as reclamações que lhes eram apresentadas*” (PEREIRA FILHO, 2013, p. 13). Isto, somado a inexistência de um sistema efetivo de controle dos pagamentos dos prêmios, gerava altas taxas de inadimplência dos proprietários de veículos. Outros óbices à efetiva universalização da cobertura securitária e facilitação do recebimento das indenizações eram a possibilidade de quebra das companhias seguradoras, a prática de seleção adversa – companhias que se negavam a “*ofertar o seguro nas regiões que apresentavam maior sinistralidade ou cujos segurados tivessem maior probabilidade de se envolver num acidente de trânsito*” (DUARTE, 2015, p. 44-45) – e a consciente judicialização das demandas como meio de protelar o pagamento das indenizações.

Duas medidas foram tomadas para sanar estes problemas: a inclusão da cobrança dos prêmios do seguro DPVAT no documento de registro e licenciamento dos veículos e a centralização da sua gestão (DUARTE, 2015, p. 46). Sobre a primeira medida, vale ressaltar

que desde a entrada em vigência do Decreto n. 61.867/67, norma que regulamentou o extinto seguro RECOVAT, a comprovação do pagamento do seguro obrigatório já constituía requisito necessário para a obtenção do licenciamento veicular (BRASIL, 1967, art. 28, *caput*), contudo o pagamento do bilhete não era vinculado ao processo de registro e licenciamento do veículo. Assim, com a elaboração da Resolução do CNSP n. 11, de 5 de dezembro de 1985, e da Resolução do CONTRAN n. 664, de 13 de janeiro de 1986, o pagamento do seguro obrigatório DPVAT passou a constar no próprio Documento de Registro e Licenciamento do veículo, sem o qual o Certificado de Registro e Licenciamento não teria validade<sup>18</sup>.

A segunda medida adotada foi a determinação infralegal para a criação de um convênio de seguradoras como forma de operacionalização do seguro DPVAT, prevista na Resolução n. 6, de 24 de março de 1986, do CNSP. Como consequência, o Convênio DPVAT foi criado em 29/04/1986, tendo como administradora a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados – FENASEG e ao qual todas as companhias seguradoras que queriam prestar o seguro obrigatório DPVAT deveriam aderir<sup>19</sup>. Ou seja, o regime de livre contratação até então vigente deu lugar à operacionalização centralizada do seguro DPVAT, mediante a cooperação entre todas as companhias seguradoras agrupadas em um convênio. Necessário pontuar, contudo, que as categorias de veículos de transporte coletivo não foram alcançadas pelo Convênio DPVAT. Assim, passaram a existir dois modelos de gestão do seguro obrigatório: o convênio, administrado pela FENASEG e que abarcava os veículos individuais; e o regime inicial de livre concorrência entre as seguradoras, que englobava os veículos de transporte coletivo.

Nada obstante outras características importantes advindas ao seguro obrigatório DPVAT com a instituição do modelo de gestão centralizada – a exemplo da possibilidade de os beneficiários do seguro requererem as indenizações securitárias em qualquer seguradora de sua escolha (PEREIRA FILHO, 2013, p. 14) – uma das modificações mais significativas trazidas

---

<sup>18</sup> “1 - Aprovar a inclusão da cobrança do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) no Documento Único de Arrecadação (DUA), a ser instituído pelo Ministério da Justiça” (CNSP, 1985, art. 1).

“Art. 10º - O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV somente terá validade, após o pagamento referente ao exercício a que se refere o CRLV, dos tributos e encargos devidos, quitação dos débitos de multas, pagamento do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT e, ainda, o comprovante do Registro de Transportador de Bens - RTB, quando se tratar de veículo de carga” (CONTRAN, 1986, art. 10º).

<sup>19</sup> “28 – Para operar no seguro de que tratam as presentes Normas, a Sociedade Seguradora deverá obter expressa autorização da SUSEP e aderir ao Convênio de Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres” (CNSP, 1986, art. 28).

pelo novo modelo de gestão foi a maneira pela qual passaram a ser distribuídos os recursos arrecadados pelo novo convênio, a qual será o foco deste trabalho a partir de agora.

### 3.1.1. Repasse ao Estado de parte da arrecadação dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT

Como já foi dito, uma das três espécies de coberturas do seguro obrigatório DPVAT era a que garantia o reembolso às vítimas por despesas com assistência médica e suplementares decorrentes de acidentes causados por veículos automotores, denominada pela sigla DAMS (BRASIL, 1974, art. 3º, alínea c, redação original). A Resolução n. 1/75 do CNSP – que como se viu foi o ato normativo infralegal que regulamentou o recém-criado seguro DPVAT – previa que as indenizações nos casos de despesas médicas e suplementares poderiam ser pagas tanto à própria vítima quanto diretamente às entidades que prestassem assistência médica aos acidentados, inclusive aquelas vinculadas ao Instituto Nacional de Previdência Social – INPS<sup>20</sup>. Esta previsão foi mantida e atualizada pela Resolução do CNSP n. 6, de 6 de agosto de 1980 – que modificou algumas disposições daquela outra norma – ao prever que a indenização por DAMS também poderia ser paga diretamente ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS – autarquia federal criada pela Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977, com o objetivo de prestar assistência médica aos segurados da previdência social (DHBB, 2018, n.p.) – nos casos em que este prestasse assistência médica aos acidentados<sup>21</sup>.

Danielle Cavalcante Duarte explica que este cenário, contudo, foi modificado em 1986, após a constituição do Convênio DPVAT. Neste período, foi realizado um acordo entre a FENASEG, as companhias seguradoras que operavam o seguro DPVAT, o IRB e o INAMPS cujo objetivo era garantir o repasse a este último de 20% de toda a arrecadação dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT como forma de reembolso à seguridade social pelas despesas médicas e suplementares derivadas do tratamento concedido às vítimas do trânsito (DUARTE,

---

<sup>20</sup> “5. A indenização nos casos de Invalidez Permanente e de Despesas de Assistência Médica e Suplementares será paga à própria vítima, salvo quando atendida pelas entidades referidas no subitem seguinte. 5.1 – As entidades oficiais **ou que mantenham convênio com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)** que prestarem assistência às vítimas de acidentes de trânsito emitirão conta das despesas havidas em cada caso para liquidação por parte da seguradora, nos precisos termos da Lei n° 6.194, de 19 de dezembro de 1974, a título de reembolso em nome do acidentado, com prévia anuência deste por escrito” (CNSP, 1975a, arts. 5 e 5.1).

<sup>21</sup> “5.1 – Quando a assistência for prestada pelo INAMPS ou entidade que com este mantenha convênio, serão observados os seguintes procedimentos: a) **o reembolso das despesas será efetuado pelas sociedades seguradoras diretamente ao INAMPS**, dentro de 30 dias da apresentação mensal das faturas relativas aos atendimentos, acompanhadas dos documentos previstos na alínea “a”, inciso III, do subitem 10.2, desta Resolução” (CNSP, 1980, art. 1º) [sem grifo no original].

2015, p. 45). Posteriormente, este repasse foi alçado ao nível legal com a elaboração da Lei n. 7.604, de 26 de maio de 1987, que previu, no seu artigo 7º, a obrigatoriedade de as seguradoras repassarem 30% do montante dos prêmios recolhidos à Previdência Social para o cumprimento daquela finalidade<sup>22</sup>.

Vale notar, quanto a isso, que durante a tramitação do Projeto de Lei n. 60/1987, originário da Lei n. 7.604/87, foram apresentadas duas propostas de emendas – as de n. 17 e 21 – que objetivavam estatizar a prestação do seguro DPVAT, incluindo-o ao sistema da previdência social, sob a justificativa de que o Estado custeava a assistência médica às vítimas do trânsito, mas não recebia os prêmios do seguro (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, p. 54 e 58). Ao negar as propostas apresentadas, o relator do projeto alegou que a estatização do seguro DPVAT, ao invés de representar fonte de receita à seguridade social, pioraria a situação financeira da previdência, tendo em conta que 20% dos prêmios securitários já eram arrecadados pela previdência social *“sem trazer para o sistema previdenciário o custeio total deste seguro, de dificultosa operacionalidade e estranho ao seguro social”*, de modo que seria apenas *“de conveniência aumentar o valor de 20% para 30%, a fim de melhor cobrir os encargos”* (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, p. 77).

Este percentual, agora de 30% sobre toda a arrecadação do convênio DPVAT, foi novamente ampliado pelo parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 – que organizou a seguridade social brasileira e instituiu o seu plano de custeio – ao destinar 50% do montante dos prêmios recolhidos com o seguro obrigatório DPVAT à seguridade social para o custeio das despesas públicas com a assistência médica e hospitalar das vítimas do trânsito<sup>23</sup>. Esta previsão normativa, ademais, foi incluída ao Projeto de Lei n. 826/1991, que deu origem à Lei n. 8.212/91, originalmente pela emenda n. 247, de autoria do Deputado Federal Jorge Uequed, cuja justificativa resumiu-se a seguinte frase, como é possível verificar no ANEXO A deste trabalho: *“Trata-se de assunto que atualmente gera riqueza para seguradora e despesas para a Previdência Social* (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1991, p. 78).

---

<sup>22</sup> “Art. 7º As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, deverão repassar à Previdência Social 30% (trinta por cento) do prêmio recolhido, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito” (BRASIL, 1987, art. 7º).

<sup>23</sup> “Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito” (BRASIL, 1991, art. 27, parágrafo único).

Ato contínuo, nova modificação no gerenciamento das verbas arrecadadas pelo seguro DPVAT foi criada com a elaboração da Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro. Durante a discussão do projeto de Lei n. 3710/1993, que deu origem àquela norma, chegou-se a cogitar a extinção do seguro obrigatório DPVAT “*pela sua simples ineficácia*”, consoante dispunha o art. 317 do segundo substitutivo ao projeto em análise e o seu correspondente relatório, apresentado pelo Deputado Federal Beto Mansur, em 26/10/1993 (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1993, p. 493). Ao final, contudo, acabou prevalecendo a ideia originalmente proposta pela emenda n. 198 ao primeiro substitutivo do projeto de lei, apresentada pelo Deputado Federal Lezio Sathler, em 09/10/1993, que destinava 10% do total de valores arrecadados pelo Estado com o seguro DPVAT ao financiamento de programas destinados à prevenção de acidentes<sup>24</sup>.

Este é, afinal, o cenário atual da arrecadação estatal dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT. Em resumo, metade de toda a arrecadação dos prêmios do seguro obrigatório são embolsados pelo Estado, sendo destinados 45% daquele montante ao Sistema Único de Saúde – SUS, para o custeio da assistência médica e hospitalar das vítimas de trânsito (Lei n. 8.212/91, art. 27, parágrafo único), e 5% para o DENATRAN, como fonte de financiamento de programas que visam prevenir acidentes de trânsito (CTB, art. 78, parágrafo único).

### 3.1.2. Evolução do modelo de operação e gerenciamento dos recursos do seguro obrigatório DPVAT

Durante o período de vigência do Convênio DPVAT, inaugurado após a edição da Resolução do CNSP n. 6/1986, o sistema de divisão da receita oriunda da arrecadação dos prêmios do seguro DPVAT era, de certa maneira, complexa. Danielle Cavalcante Dutra, de forma simples e didática, resumiu o extenso caminho que era percorrido pelo dinheiro arrecadado até chegar à destinação prevista nas normas citadas:

*Pela sistemática anterior, ilustrada na figura 2, as seguradoras recebiam o prêmio do seguro e o repassavam à FENASEG, gestora do Convênio DPVAT, que, por determinação contida no item 1 da Resolução CNSP nº 06, de 25 de março de 1986, realizavam cessão obrigatória integral dos recursos arrecadados com os prêmios do Seguro DPVAT ao Consórcio de Resseguro*

<sup>24</sup> “Art. 78. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desporto, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, por intermédio do CONTRAN, desenvolverão e implementarão programas destinados à prevenção de acidentes.

*Parágrafo único. O percentual de dez por cento do total dos valores arrecadados destinados à Previdência Social, do Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT, de que trata a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, serão repassados mensalmente ao Coordenador do Sistema Nacional de Trânsito para aplicação exclusiva em programas de que trata este artigo” (BRASIL, 1997, art. 78, caput e parágrafo único).*

*administrado pelo IRB. Este, por sua vez, por força do acordo firmado em 1986, transferia ao IRB a parcela destinada ao SUS, que, por fim, creditava o valor em favor do sistema público de saúde (DUTRA, 2015, p. 48-49).*

Ocorre que foram identificados diversos problemas no sistema DPVAT até então vigente, consoante auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nas entidades integrantes do Convênio DPVAT, e para os quais os entes incumbidos de fiscalizar o sistema de gestão dos recursos arrecadados não tomaram qualquer medida saneadora.

*No levantamento de auditoria foram verificados, em síntese, os seguintes fatos:*

- *Atraso sistemático da transferência da parcela destinada ao Fundo Nacional de Saúde - FNS;*
- *dedução do custo da apólice do valor total do prêmio;*
- *dedução das Despesas de Assistência Médica e Suplementares - DAMS - da parcela destinada ao FNS, sem autorização legal para esse procedimento; e*
- *precariedade dos sistemas e controle, o que favoreceu a ocorrência de fraudes (BRASIL, TCU, 2003, p. 1).*

Este modelo de operação foi modificado com a edição do Decreto n. 2.867, de 8 de dezembro de 1998, regulamentado pela Portaria Interministerial MS/MF/MJ n. 4.044, de 29 de dezembro de 1998, que determinou o repasse, pela rede bancária, de forma direta e sem intermediações de outras entidades, dos percentuais sobre a arrecadação do seguro DPVAT destinados, por lei, ao Fundo Nacional de Saúde e ao DENATRAN<sup>25</sup>, mediante a fiscalização do cumprimento dos prazos pelo Banco Central do Brasil. Ademais, aquele decreto determinou que os prêmios fossem pagos junto com a cota única ou a primeira parcela do IPVA (BRASIL, 1998, art. 2º, *caput*).

Há de se anotar o posicionamento de Cláudio de Oliveira Santos Colnago, para quem a modificação trazida pelo Decreto n. 2.867/98 na forma do repasse, ao FNS e DENATRAN, de metade dos prêmios do seguro DPVAT, por meio do débito diretamente na origem, foi o modo encontrado pelo Estado de evitar eventuais reclamações judiciais, tanto por parte das seguradoras quanto dos proprietários de veículos, acerca da cobrança estatal daqueles valores, isto porque se de um lado as seguradoras não reclamariam do encargo, agora imposto

---

<sup>25</sup> “Art 1º O prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT será arrecadado pela rede bancária e repassado diretamente e sem qualquer retenção, do seguinte modo:

*I - quarenta e cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado a crédito direto do Fundo Nacional de Saúde, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;*

*II - cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado ao Departamento Nacional de Trânsito, por meio de crédito direto à conta única do Tesouro Nacional, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;*

*III - cinquenta por cento do valor bruto recolhido do segurado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente” (BRASIL, 1998, art. 1º, *caput* e incisos I a III).*

diretamente aos proprietários de veículos, estes últimos também se manteriam silentes, haja vista o desconhecimento da população sobre o tema (COLNAGO, 2003, p. 87).

As modificações no modelo de gestão do seguro obrigatório, contudo, continuaram a acontecer. Em 1º de janeiro de 2005, como consequência de recomendação proposta pelo TCU resultante de auditoria realizada no sistema DPVAT e materializada no acórdão n. 469/2003 (BRASIL, TCU, 2003, p. 10), foi criado um novo convênio DPVAT nos mesmos moldes do já existente, mas cujo objetivo era proporcionar a centralização da gestão das operações do seguro obrigatório relativo aos veículos de transporte coletivo, a exemplo do que já era feito desde a década de 1980 com o setor dos veículos individuais (PEREIRA FILHO, 2013 p. 17) – lembre-se que o convênio DPVAT criado em 1986 abarcava apenas as operações do seguro obrigatório dos veículos individuais; no setor de veículos de transporte coletivo, por sua vez, vigia, até então, a prestação descentralizada. Em suma, passaram a existir, portanto, dois convênios: um relativo aos veículos de transporte individual e outro de veículos de transporte coletivo (CNSP, 2004a, art. 5º).

Nada obstante este novo sistema de operação, o modelo de convênios administrados pela FENASEG apresentava sinais de esgotamento e distorções gerenciais que exigiam mudanças. Danielle Cavalcante Duarte esclarece que inexistia *“uma efetiva correspondência entre a representatividade das sociedades seguradoras que integravam o pool perante as instâncias deliberativas do Convênio e sua respectiva responsabilidade econômica”* (DUARTE, 2015, p. 51), além de que a FENASEG, por ser uma entidade de classe, e não uma seguradora, não tinha capacidade jurídica para representar os convênios nas esferas judicial e administrativa. Característica essa, além do mais, que obstava a fiscalização da SUSEP naquela entidade (BRASIL, TCU, 2011, p. 2).

Em razão disto, um novo modelo de gestão do seguro obrigatório DPVAT foi instituído pela Resolução do CNSP n. 154, de 24 de novembro de 2006, ao determinar a adoção do regime de consórcio, vigente até os dias atuais. Assim, foram criados dois consórcios destinados a gerir o seguro obrigatório dos veículos de transporte individuais (categorias 1, 2, 9 e 10) e coletivos (categorias 3 e 4), que passaram a ser administrados, a partir de 1º de janeiro de 2008, pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro Obrigatório DPVAT S.A (CNSP, 2006, art. 5º; e SUSEP, 2007, arts. 1º e 2º), cujos acionistas eram as próprias seguradoras que compunham o consórcio DPVAT (BRASIL, TCU, 2011, p. 3 -4). Desta forma, nos mesmos moldes do extinto Convênio DPVAT, as companhias seguradoras autorizadas pela SUSEP a operarem o seguro deveriam aderir obrigatoriamente aos consórcios criados. Este novo modelo



operacional foi resumido no acórdão n. 2609/2016, julgado em 11 de outubro de 2016, pelo plenário do TCU:

*Os consórcios supracitados são geridos pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A., que tem, em nome das consorciadas, a função de recolher os prêmios, coordenar a emissão dos bilhetes, liquidar os sinistros e pagar as despesas de administração com os recursos dos consórcios. A sociedade tem capital social de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), totalmente subscrito e integralizado pelas seguradoras consorciadas que operam o seguro DPVAT.*

*Toda a arrecadação, constituição de reservas, aplicação de cobertura, pagamento de sinistros e despesa dos consórcios é administrada pela Seguradora Líder, que remunera e aloca proporcionalmente em cada consorciada a parcela que lhe cabe nas receitas e nas despesas, na forma dos regulamentos dos consórcios e das normas legais vigentes (BRASIL; TCU, 2016, p. 4).*

Frisa-se, ainda, que no ano de 2016, por determinação da Resolução do CNSP n. 332/2015 – norma infralegal que atualmente regulamenta esta espécie de seguro no país – houve a unificação dos consórcios DPVAT. Atualmente, portanto, existe apenas um consórcio responsável pela operação de todo o seguro obrigatório, tendo em conta que este passou a abarcar todas as categorias de veículos 1, 2, 3, 4, 8, 9 e 10 (CNSP, 2015, art. 38).

Necessário pontuar, outrossim, que os valores dos prêmios do seguro DPVAT são fixados anualmente por meio de resoluções do CNSP, mediante cálculos atuariais realizados pela SUSEP, para cada categoria de veículo integrante do consórcio<sup>26</sup> e que, por determinação da Resolução do CNSP n. 332/2015, a margem de lucro do consórcio que opera o seguro obrigatório, incluída no valor dos prêmios cobrados, é limitada a 2% sobre o total bruto da arrecadação<sup>27</sup>.

A respeito do tema, ainda se faz necessário esclarecer como se dá o cálculo do valor dos prêmios desta espécie de seguro. Para tanto, colaciona-se escólio didático do Ministro Valmir Campelo, contido no acórdão n. 3130-Plenário, do TCU, julgado em 30 de novembro de 2011:

*2.53. Desta forma, apenas 50% do prêmio é destinado ao pagamento de indenizações e a operacionalização do seguro DPVAT, sendo os outros 50% destinados ao SUS e ao DENATRAN.*

<sup>26</sup> “Art. 18. O valor do prêmio anual do Seguro DPVAT é fixado pelo CNSP, para cada categoria de veículo automotor de via terrestre definida nos artigos 38 e 39, considerando-se estimativas de sinistralidade, o princípio da solidariedade entre os segurados, os repasses previstos em lei ao Fundo Nacional de Saúde – FNS e ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, as despesas administrativas, as despesas de corretagem, a constituição de provisões técnicas e a margem de resultado das seguradoras integrantes do consórcio que administra o sistema” (CNSP, 2015, art. 18) [sem grifo no original].

<sup>27</sup> “Art. 42. O carregamento referente à margem de resultado das seguradoras integrantes do Consórcio DPVAT fica limitado a 2% (dois por cento) sobre o total da arrecadação” (CNSP, 2015, art. 42).

2.54. Para a definição dos preços dos prêmios a SUSEP parte da premissa básica de que o montante dos prêmios puros arrecadados deve ser suficiente para arcar com os sinistros administrativos que ocorrerão no ano de análise, independente de quando serão pagos, mais os sinistros judiciais que serão pagos no ano de análise, bem como os custos e despesas necessários a operacionalização do sistema.

2.55. Inicialmente a SUSEP, com base nas informações enviadas pela Seguradora Líder, via Formulários de Informações Periódicas e demonstrativos mensais dos resultados dos consórcios, projeta atuarialmente, para o ano seguinte, os sinistros a ocorrer, com fundamento em uma série histórica de sinistros ocorridos. Nesse montante, considera tanto os sinistros que ocorrerão e serão avisados no ano, como aqueles que ocorrerão mas não serão avisados. Os primeiros irão compor o prêmio puro e os segundos a IBNR (provisão destinada a arcar com sinistros ocorridos em determinado ano e avisado nos anos posteriores).

2.56. Ao valor obtido a Autarquia acrescenta as despesas administrativas apresentadas pela Seguradora Líder e aprovadas pelo Conselho Diretor da Susep, obtendo, então, o valor total que será necessário ao pagamento das indenizações e das despesas administrativas do Sistema Seguro DPVAT (TCU, 2011, p. 6-7).

Para o ano de 2018, os percentuais considerados no cálculo dos prêmios do seguro e na partição da receita obtida está previsto na Resolução do CNSP n. 351/2017<sup>28</sup>. Sobre o tema, faz-se necessário apenas mais um esclarecimento. A Lei n. 4.594, de 29 de dezembro de 1964 – com redação dada pela Lei 6.317/1975 – que regula a profissão de corretor de seguros no Brasil, determina que nos casos de realização de proposta de seguro diretamente pelas seguradoras, sem a intermediação dos corretores de seguro, é obrigatório o repasse da importância habitualmente cobrada a título de comissão de corretagem ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela recém-criada Fundação Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG<sup>29</sup>, com o objetivo de “desestimular a venda direta de

<sup>28</sup> Quadro 1: percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados

Componentes	Percentuais (%)
SUS	45,00
DENATRAN	5,00
Despesas Administrativas	6,90
Margem de Resultado	2,00
Corretagem média: categorias 3 e 4 (8%) e demais categorias (0,4% - Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, art. 19 da Lei nº 4.594/1964)	0,60
Prêmio puro + IBNR	40,50

Fonte: CNSP (2017, art. 49).

<sup>29</sup> “Art. 19. Nos casos de aceitação de propostas pela forma a que se refere a alínea “b” do artigo anterior, a importância habitualmente cobrada a título de comissão e calculada de acordo com a tarifa respectiva será recolhida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG), que se destinará à criação e manutenção de: (Redação dada pela Lei nº 6.317, de 1975).

*contratos de seguro*” e, também, garantir a fonte de financiamento daquela instituição (DUARTE; OLIVEIRA, 2017, p. 292-293).

Tendo em conta a progressiva centralização do modelo de operação do seguro DPVAT e a consequente extinção do regime concorrencial entre as seguradoras, somado à inclusão do bilhete do seguro obrigatório no Documento de Registro e Licenciamento do veículo, percebe-se que a pactuação do seguro DPVAT passou a ser feita, em todos os casos, de forma direta, ou seja, sem a intermediação de corretores de seguro – isto inicialmente ocorreu no setor de veículos de transporte individuais englobados no Convênio DPVAT, criado em 1986 pela Resolução do CNSP n. 6/86, e se estendeu à todos os setores do seguro DPVAT com a criação do segundo convênio, pela Resolução do CNSP n. 109/2004, que abarcou também os veículos de transporte coletivos.

Não obstante eventuais críticas acerca do que seria a importância habitualmente cobrada a título de comissão do seguro obrigatório DPVAT destinada à FUNENSEG pela contratação direta deste seguro – visto que, por inexistir contratação intermediada, seria impossível estabelecer a média das comissões de corretagem do DPVAT (DUARTE; OLIVEIRA, 2017, p. 294-295) – mostra-se necessário pontuar o fato de que, atualmente, 0,60% da arrecadação bruta dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT são destinados à FUNENSEG para o financiamento da Escola Nacional de Seguros, consoante prevê o art. 18 da Resolução n. 332/2015 do CNSP, que instituiu a composição e destinação dos prêmios securitários arrecadados<sup>30</sup>, e a Resolução n. 351/2017 do CNSP, que instituiu os percentuais de repasses dos prêmios no ano de 2018, anexada acima (p. 56).

Em resumo, pode-se concluir que a partição dos recursos arrecadados pelo sistema DPVAT possui basicamente quatro finalidades: **a)** custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito atendidos pelo SUS (45%); **b)** programas destinados à prevenção de acidentes (5% para o DENATRAN); **c)** financiamento do Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro (0,60% a título de corretagem média); e, por fim, **d)** gestão propriamente dita do seguro obrigatório DPVAT, englobando as despesas

---

*a) escolas e cursos de formação e aperfeiçoamento profissional de corretores de seguros e prepostos; [\(Incluída pela Lei nº 6.317, de 1975\)](#); b) bibliotecas especializadas”* (BRASIL, 1964a, art. 19, caput e alíneas a e b).

<sup>30</sup> “Art. 18. O valor do prêmio anual do Seguro DPVAT é fixado pelo CNSP, para cada categoria de veículo automotor de via terrestre definida nos artigos 38 e 39, considerando-se estimativas de sinistralidade, o princípio da solidariedade entre os segurados, os repasses previstos em lei ao Fundo Nacional de Saúde – FNS e ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, as despesas administrativas, **as despesas de corretagem**, a constituição de provisões técnicas e a margem de resultado das seguradoras integrantes do consórcio que administra o sistema” (CNSP, 2015, art. 18) [sem grifo no original].

administrativas, o lucro das seguradoras consorciadas (intitulado margem de resultado) e o montante destinado ao pagamento das indenizações (nomeado Prêmio puro + IBNR) (DUARTE; OLIVEIRA, 2017, p. 284-295).

Cabe anotar, por fim, que as coberturas securitárias do seguro obrigatório DPVAT também sofreram modificações legislativas contemporaneamente às mutações no regime de operação deste seguro. Em 29 de dezembro de 2006, foi publicada a Medida Provisória n. 340, posteriormente convertida na Lei ordinária n. 11.482/2007, cujo art. 8º excluiu o salário mínimo como base de cálculo dos limites indenizatórios e fixou-os em R\$ 13.500,00 nos casos de morte, até R\$ 13.500,00 nos casos de incapacidade permanente e até R\$ 2.700,00 como reembolso à vítima no caso de despesas de assistência médica e suplementares (BRASIL, 2006, art. 8º), atualizados monetariamente a contar, apenas, da data do evento danoso, consoante posicionamento pacífico do Colendo Superior Tribunal de Justiça exarado no enunciado sumular n. 580<sup>31</sup>.

Outra modificação foi a inclusão da tabela anexa ao art. 3º da norma de regência (Lei n. 6.194/74), em 15 de dezembro de 2008, pela Medida Provisória n. 451, posteriormente convertida na Lei ordinária n. 11.945/2009, que passou a possibilitar a mensuração objetiva dos valores das indenizações por incapacidade permanente devidas às vítimas de trânsito. Vale anotar, apenas, que todas as atualizações legislativas acima delineadas foram consideradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4627 e 4350 e do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 704520 (STF, 2014b, n.p.).

Estas são as principais modificações relativas às coberturas, ao sistema de operação e ao modelo de gerenciamento dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT implementadas ao longo das mais de quatro décadas de vigência da Lei n. 6.194/1974, que instituiu o seguro obrigatório DPVAT – e que interessam aos objetivos desta pesquisa. A partir de agora, portanto, mostra-se possível analisar com maior precisão a natureza jurídica deste seguro.

### **3.2. Natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT**

Defende-se neste trabalho o caráter privado e contratual do seguro obrigatório DPVAT. Para tanto, apresentar-se-á neste tópico, inicialmente, posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que negam o caráter contratual e privado do seguro obrigatório DPVAT e das

---

<sup>31</sup> “A correção monetária nas indenizações do seguro DPVAT por morte ou invalidez, prevista no § 7º do art. 5º da Lei n. 6.194/1974, redação dada pela Lei n. 11.482/2007, incide desde a data do evento danoso” (STJ, 2016, p. 764-765).

verbas que o custeiam – não incluídas, nesta expressão, o montante arrecadado pelo Estado, para o qual será dedicado o último capítulo deste estudo – para, posteriormente, combatê-las de forma individual.

A Terceira Turma do Colendo Superior Tribunal de Justiça manifestou-se recentemente, em julgado datado de 17/10/2017 e publicado no informativo jurisprudencial n. 0614, no sentido de que a suposta ausência da manifestação de vontade como fundamento da relação jurídica do seguro obrigatório DPVAT descaracterizaria o vínculo negocial. Ao seu ver, a relação securitária obrigatória consubstanciaria obrigação meramente legal:

*Em se tratando de obrigação imposta por lei, não há, por conseguinte, qualquer acordo de vontade e, principalmente, voluntariedade entre o proprietário do veículo (a quem compete providenciar o pagamento do "prêmio") e as seguradoras componentes do consórcio do seguro DPVAT (que devem efetivar o pagamento da indenização mínima pelos danos pessoais causados à vítima do acidente automobilístico), o que, por si, evidencia que não se trata de contrato* (BRASIL, STJ, 2017b, p. 5) [sem grifo no original].

O posicionamento da Corte Superior embasou-se no seguinte trecho da doutrina de Sérgio Cavalieri Filho:

*Em razão de suas características, pode-se, ainda, afirmar que não há contrato nesse seguro, mas sim uma obrigação legal; um seguro imposto por lei, de responsabilidade social; para cobrir os riscos da circulação dos veículos em geral. Tanto é assim que a indenização é devida, nos limites legais, mesmo que o acidente tenha sido provocado por veículo desconhecido ou não identificado e ainda que tenha havido culpa exclusiva da vítima* (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 227).

Vale frisar que apesar de a Corte Superior, ao menos neste julgado citado, ter descaracterizado a relação contratual do seguro DPVAT, ela não se manifestou sobre qual seria, portanto, a natureza jurídica dos valores que custeiam este seguro, se meramente contratuais (prêmios securitários) ou também legais (tributos). Nada obstante a relativa omissão da Corte Superior sobre o tema, verifica-se que existem vozes na doutrina e jurisprudência que defendem a natureza tributária dos valores que custeiam o seguro obrigatório DPVAT. Nesta linha de intelecção, já se manifestou o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao fundamentar julgamento improcedente de pedido que almejava a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 11.482/2007 por impertinência temática, tendo em conta que aquela norma tratava, com exceção dos dispositivos questionados, de matérias atinentes ao Direito Tributário – lembre-se que a Lei n. 11.482/2007 excluiu o salário mínimo como base de cálculo dos limites indenizatórios das coberturas do seguro DPVAT (p. 61 deste trabalho). Colaciona-se abaixo a fundamentação do acórdão:

*É de se anotar que o seguro DPVAT configura espécie de contribuição social ou parafiscal (REsp n.ºs 68.146 e 218.418), dado o caráter impositivo de seu pagamento por parte dos proprietários dos veículos automotores, e ao fato de que, ocorrendo o sinistro, a indenização é devida, não importando se o veículo foi ou não identificado, e se havia ou não prova de contribuição para o seguro - o regime da parafiscalidade constitui meio de financiamento tanto da seguridade social (INSS), quanto para a reparação dos danos decorrentes de acidentes de veículos automotores (DPVAT). E tais elementos evidenciam o seu caráter de contribuição social ou parafiscal (espécie tributária, cf. arts. 148 e 149 da CF/88), de modo que, em princípio, não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade, por falta de pertinência temática (BRASIL, TJSP, 2011, p. 3) [sem grifo no original].*

A terceira assertiva que merece ser analisada é a de que o seguro DPVAT, em razão das suas características, seria um seguro social e, portanto, faria parte da seguridade social, consoante afirmação contida no tópico 7 do artigo intitulado Contratos de seguro e suas principais espécies (DÁVILA, et al, 2011, n.p.).

Pode-se resumir as teses acima transcritas em três assertivas básicas: **a)** o seguro obrigatório DPVAT não possui natureza jurídica contratual; **b)** as verbas que custeiam este seguro têm natureza jurídica tributária; e **c)** o seguro obrigatório DPVAT é espécie de seguro público e pertence, portanto, ao sistema de seguridade social brasileiro. Parte-se, agora, ao cotejo analítico das assertivas indicadas.

No que toca às primeiras assertivas aventadas (“**a**” e “**b**”), faz-se necessário relembrar que, como já se viu, os denominados seguros públicos, que deram origem aos sistemas estatais de seguridade social, nasceram da necessidade estatal de garantir, por meio da Lei, a reparação aos novos danos da sociedade moderna, e a imposição do seguro público pelo Estado era e continua a ser característica inerente a este tipo de sistema securitário<sup>32</sup>. Ao discorrer sobre a origem dos seguros estatais, José Guilherme Kliemann ensina que:

*Caracteriza-se o seguro social por uma forte intervenção estatal, marcada pela **obrigatoriedade** (que se ajusta à ‘lei dos grandes números’), pela pluralidade das fontes de receita - contribuições dos trabalhadores, das empresas e do Estado -, pela desproporção entre o prêmio (contribuição) e o risco, limitados os valores de suas indenizações, e pela ausência de lucro. São estabelecidas diversas formas de seguro, para o qual, ordinariamente, contribuem os trabalhadores, o patronato e o Estado.*  
[...]

*A partir de então, o Estado não apenas intervém legislando, criando o seguro e **tornando-o obrigatório**, mas também atuando administrativa e financeiramente, na organização e participação de seu custeio (KLIEMANN, 2013, p. 19) [sem grifo no original].*

---

<sup>32</sup> “Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de **filiação obrigatória**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a.” (BRASIL, 1988, art. 201, caput) [sem grifo no original].

Assim sendo, se por um lado não haveria problema em o Estado impor aos particulares um sistema de seguridade social universal, o mesmo não se poderia falar no que toca ao setor privado de seguros, afinal, a imposição da contratação seria uma afronta à ordem econômica constitucional regida pela iniciativa privada<sup>33</sup>. Longe de se cogitar debater a constitucionalidade da imposição legal da atividade securitária privada – tendo em conta que esta pesquisa tem caráter monográfico – urge salientar, apenas, que os seguros obrigatórios são aceitos pelos ordenamentos jurídicos sem maiores questionamentos tendo em conta a existência da prerrogativa estatal de intervir na atividade econômica com o intuito de satisfazer interesses públicos (BRANCO, 1971, p. 51). Ocorre que esse caráter *sui generis* do seguro obrigatório, ao mesmo tempo imposto por lei e prestado pelo mercado particular, fez com que a natureza da relação jurídica existente entre as companhias seguradoras e seus segurados – de caráter contratual, no que toca aos seguros facultativos – fosse objeto de questionamento.

A partir da nova visão geral das relações privadas, denominada de publicização do direito privado, anteriormente já explicitada (remete-se o leitor ao tópico n. 2.1 deste trabalho), a intervenção estatal nas relações particulares passou a ser vista como importante mecanismo de garantia da ordem social e econômica – adota-se, aqui, o acordo semântico apresentado por Eros Grau ao apregoar que “intervenção *expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado*; [enquanto] atuação estatal, *simplesmente, expressa significado mais amplo*” (GRAU, 2010, p. 91-92). Todos os ramos do Direito foram integrados ao sistema normativo constitucional vigente e a ele submetidos. Em decorrência deste movimento, institutos jurídicos atrelados ao direito privado – historicamente individualista – passaram a possuir finalidades sociais. Flávio Tartuce chega a erigir a socialidade como princípio basilar de toda a nova normatividade privada brasileira advinda com o Código Civil de 2002 (TARTUCE, 2013, p. 81).

Especificamente no âmbito contratual, esta nova concepção passou a ser nomeada dirigismo contratual, caracterizada pela proliferação de previsões legais limitantes da liberdade dos contratantes. A respeito do tema, João Luiz Nogueira Matias apregoa que:

*A consolidação da ideia de limitação da autonomia privada é consequência dos excessos que o instituto assumiu no Estado Liberal, cujo ordenamento jurídico concebia valorização exacerbada do indivíduo, anteriormente já apontada. Com a superação do Estado Liberal pelo Estado do Bem-estar, com novas funções e preocupações sociais, desponta com grande intensidade a necessidade de submissão da autonomia da vontade ao interesse social.*

---

<sup>33</sup> "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e **na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios" (BRASIL, 1988, art. 170) [sem grifo no original].

*Ante os valores prevalentes neste novo contexto, na sociedade contemporânea, incompatível é a manutenção da definição do princípio da liberdade de contratar nos moldes tradicionais, o Estado interfere na autonomia de definir quando, com quem e como contratar” (MATIAS, 2007, p. 124 e 127).*

Partindo da premissa de que os contratos são o instrumento típico do exercício da propriedade privada, a intervenção estatal nestas relações particulares – historicamente concebidas como decorrência exclusiva da autonomia volitiva dos pactuantes – constituiu meio de conformar a atividade econômica aos fins públicos e sociais do Estado (GRAU, 2010, p. 93-95), motivo pelo qual as limitações estatais à liberdade negocial mostraram-se cada vez mais presentes na vida particular.

A este respeito, faz-se necessário esclarecer que a liberdade no campo negocial se decompõe em liberdade de contratar e liberdade contratual. A primeira refere-se à voluntariedade do ato de contratar. A segunda ocupa-se do conteúdo da contratação (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 352-356). Esta última sofreu diversas limitações interventivas do Estado, amplamente difundidas na doutrina, legislação e jurisprudência, v.g. a inclusão nas codificações do dever legal de prezar pela função social da propriedade e dos contratos<sup>34</sup>; o crescimento exponencial dos contratos de adesão e, por consequência, da proteção aos consumidores e a padronização de cláusulas contratuais pelo Estado, a exemplo dos contratos de seguro<sup>35</sup>. A liberdade de contratar, por sua vez, viu-se combatida pela obrigatoriedade da contratação, seja ela decorrente da própria natureza do pacto (v.g. impossibilidade das concessionárias de serviço público negarem-se a prestar o serviço para o qual foram contratadas) ou imposta por Lei como mecanismo da atividade interventiva do Estado (GRAU, 2010, p. 96-97).

A respeito desta última, nos idos do século passado Orlando Gomes já havia concebido com notória perspicácia as transformações pelas quais passava o Direito das obrigações, tendo

---

<sup>34</sup> “Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato” (BRASIL, 2002, art. 421).

“Art. 1.228 - § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002, art. 1.228, § 1º).

<sup>35</sup> “Art. 32. É criado o Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, ao qual compete privativamente:

IV - Fixar as características gerais dos contratos de seguros” (BRASIL, 1966a, at. 32, caput e inciso IV).

“Art. 36. Compete à SUSEP, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras:

c) fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado segurador nacional” (BRASIL, 1966a, art. 36, caput e alínea C).



explanado que “*novas figuras jurídicas, irredutíveis ao esquema clássico do contrato e insubmissas a princípios gerais do Direito das Obrigações*” surgiram das limitações sociais à liberdade de contratar, sendo elas, pelo menos ao que interessa a este trabalho, os contratos coativos e necessários (GOMES, 1980, p. 17), ambas espécies de contratos impostos.

No que toca ao contrato coativo, Orlando Gomes assevera que “*constitui negócio jurídico que se realiza sem o pressuposto do livre consentimento das partes*” (GOMES, 1980, p. 17), por meio de uma ficção jurídica criada por lei, embasada em uma relação de fato paracontratual, da qual presume-se o consentimento negocial sem que a parte o tenha manifestado ou até mesmo contrariamente à vontade manifestada. Os contratos necessários, por sua vez, são aqueles em que “*a pessoa é obrigada a emitir a declaração de vontade*” e que, “*embora não possa recusar-se a celebrá-lo, emite declaração de vontade consciente do seu resultado e destinada a produzi-lo*” (GOMES, 1980, p. 22).

Nada obstante a dicotomia elencada, urge salientar que grande parte dos autores que defendem a existência dos ditos contratos impostos citam os seguros obrigatórios a título de exemplo de pactuação obrigatória, veja-se:

*Bosquejado o direito positivo nacional, encontraremos inúmeros casos de contratação coativa alinhados em expressas disposições legais ou delas decorrentes. Aí, além das hipóteses de empréstimo compulsório, de **contratos de seguro**, entre outras [...] (GRAU, 2010, p. 97) [sem grifo no original].*

*No chamado contrato necessário, como são exemplos algumas prestações de serviços públicos, o monopólio estatal em atividade econômica, e a mais extremada de suas figuras, o **seguro obrigatório** para licenciamento de veículos automotores, a liberdade contratual fica reduzida a um mínimo: escolher exercer a atividade [...] (MELLO, 2012, p. 232) [sem grifo no original].*

Nesta linha de intelecção, mostra-se necessário esclarecer que os seguros obrigatórios, ao contrário do que a sua nomenclatura pode levar a crer, não constituem espécie de contratos de seguro, mas sim espécie de contratos impostos, concebidos genericamente, dos quais podem derivar, hipoteticamente, todas as categorias securitárias existentes. Seguro obrigatório é forma de pactuação do seguro imposta por lei, e não conteúdo. Nem por isso, contudo, perde o seu caráter negocial. Neste sentido, Elcir Castello Branco apregoa que:

*O seguro obrigatório é uma **condição** coercitivamente imposta às pessoas para se assegurarem contra os danos pelos quais devem responder, em virtude do exercício de suas atividades ou circulação de veículos (BRANCO, 1971, p. 49) [sem grifo no original].*

O que se observa, contudo, é que os posicionamentos que negam a existência dos contratos impostos e, conseqüentemente, o caráter negocial dos seguros obrigatórios, baseiam-se na concepção clássica de contrato enquanto “*acordo de vontades para o fim de adquirir,*

*resguardar, modificar ou extinguir direitos*” (BEVILÁQUA, 1958, p. 194). Ocorre que a doutrina defensora da existência dos contratos impostos não nega a teoria clássica dos negócios jurídicos, mas apenas a concebe no âmbito de eficácia das normas jurídicas. A liberdade de negociar, em maior ou menor grau, sempre existirá, mas modelada de acordo com a vontade impositiva da norma – porquanto é ela, em última instância, que legitima a autonomia da vontade individual. “A vontade negocial, assim, só tem poderes de escolha dentro dos limites traçados pelo ordenamento jurídico, não sendo, portanto, livre e muito menos absoluta” (MELLO, 2012, p. 231).

Acresça-se a isto, ademais, que mesmo nos contratos impostos há manifestação de vontade legitimadora da relação obrigacional, visto que o consentimento voltado à contratação é presumido pela norma quando da realização de determinado ato jurídico facultativo prévio, do qual a contratação é consequência obrigatória. Em suma, a pactuação é condição obrigatória para a realização de determinados atos jurídicos (MELLO, 2012, p. 232). O âmbito de eficácia da vontade restringe-se, portanto, ao momento imediatamente anterior à constituição do negócio jurídico imposto. Esta visão, ademais, é compartilhada também por Fabio Ulhoa Coelho:

*Pode-se cogitar de contrato necessário, na medida em que a manifestação de vontade constitutiva do vínculo seja decorrência obrigatória de declaração contratual prévia. Quem contrata a hospedagem é obrigado a contratar também o depósito (CC, art. 649). Desse modo, o contrato necessário igualmente resulta de manifestação da autonomia privada, da liberdade de escolha da parte. Sua vontade, se não é livre para deixar de contratar o contrato necessário, era-o quando optou por contratar o voluntário de que deriva (COELHO, 2016, p. 72).*

Ou seja, em razão da determinação da norma, resta ao indivíduo realizar o ato ao qual se vincula a obrigatoriedade legal ou deixar de praticá-lo. A faculdade volitiva restringe-se ao ato imediatamente anterior à pactuação obrigatória. Por decorrência, não é forçoso concluir que a Lei não cria a relação jurídica securitária; ela apenas impõe que esta seja constituída em determinadas situações escolhidas pelo legislador, da qual é exemplo o já citado seguro obrigatório de veículos automotores de via terrestre previsto no art. 20 do Decreto-Lei n. 73/66.

Além disto, constata-se que o posicionamento do STJ transcrito anteriormente – Recurso Especial n. 1.635.398-PR, dj. 17/10/2017 – é negado pela própria Corte Superior em outros julgados sobre o tema. Neste sentido, veja-se, a título de exemplo, acórdão da mesma Terceira Turma do E. STJ no REsp. n. 1.661.120-RS, julgado em 09 de maio de 2017, no qual a Corte Superior negou o direito à cobertura securitária aos descendentes de acidentado que

praticava ilícito penal no momento do acidente, sob o argumento de que, por ser um contrato, o seguro DPVAT não pode ter por objeto atos ilícitos:

*Entretanto, deve-se acatar a ideia de que o seguro DPVAT, embora imposto por lei, não deixa de ter as características de um contrato de seguro, uma vez que a responsabilidade em questão, embora pautada na teoria do risco, emana de um contrato, “pois antes da violação de um dever jurídico, há uma relação contratual existente entre as partes, regidos pelos princípios gerais de qualquer espécie contratual, como a autonomia da vontade, a função social do contrato, o consensualismo, a obrigatoriedade, a relatividade dos efeitos do contrato e a boa-fé objetiva” (GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Responsabilidade civil/ organização Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme – 1ed. São Paulo: Rideel, 2011, p. 29) (BRASIL, STJ, 2017a, p. 10) [sem grifo no original].*

O que se percebe é que a concepção acerca da natureza jurídica do seguro obrigatório DPVAT muda de acordo com o intuito do intérprete. O cotejo dos julgados da Corte Superior que tocam no assunto – mesmo que indiretamente – demonstram isto. Como se viu, a imposição legal da contratação não descaracteriza a natureza jurídica contratual do seguro obrigatório DPVAT, enquadrado dentro da categoria dos denominados contratos impostos.

No que se refere especificamente à tese “b”, não há como se sustentar o caráter tributário dos prêmios securitários arrecadados pelo Consórcio DPVAT e utilizados para a operacionalização do seguro – exclui-se deste raciocínio, vale frisar, a parcela destinada ao setor público – primeiramente porque, como já explicitado, o seguro obrigatório DPVAT constitui uma relação jurídica contratual (privada, portanto), e não pública. Assim, valores envolvidos especificamente neste contrato acompanham a natureza da relação jurídica da qual decorrem. Têm a natureza, por consequência, de prêmio securitário, ou seja, constituem a contraprestação obrigacional do segurado no contrato de seguro. Neste sentido, colhe-se escólio de Luís Roberto Barroso, para quem:

*Os recursos envolvidos na gestão do DPVAT, e administrados pela Seguradora Líder, são recursos privados, e não públicos. A restrição à liberdade de contratar das partes – característica principal dos contratos coativos – não afasta a natureza contratual, nem o caráter privado dos seguros obrigatórios (BARROSO, 2013, p. 130).*

No mais, a imposição prevista na norma que instituiu os seguros obrigatórios refere-se à contratação do seguro pelos proprietários de veículos, e não ao pagamento dos prêmios, o que afasta, também, o caráter tributário destes valores. Nesta linha de inteligência, manifestou-se Heleno Taveira Torres:

*A obrigatoriedade não se refere ao pagamento do prêmio, mas quanto ao ato de contratação e manutenção do veículo segurado pelo DPVAT, conforme o artigo 21, do Decreto-lei 73/66. Essa é a sua diferenciação como seguro legalmente obrigatório.*

[...]

*A compulsoriedade do DPVAT não diz respeito ao pagamento da prestação (prêmio), mas ao ato de contratar, à universalidade da cobertura. A obrigação imposta pela lei é de fazer, de contratar o seguro. Ainda que seja cobrado junto com a taxa de licenciamento de veículos, como técnica de praticidade, isso não o converte em tributo. O preço é consequência do contrato de seguro obrigatório (TORRES, 2016, n.p.).*

No que toca à alegação de que o seguro obrigatório DPVAT faria parte do sistema público de seguridade (tese “c”), faz-se necessário reavivar a explicação delineada no tópico 1.2 deste trabalho. Não há de se negar que o seguro obrigatório DPVAT objetiva, efetivamente, satisfazer interesse eminentemente social, qual seja, a universalização da cobertura securitária mínima às vítimas do trânsito, consoante colhe-se da exposição de motivos do Projeto de Lei n. 2.367, de 21 de novembro de 1974, originário da Lei n. 6.194/74, escrita pelo então Ministro do Comércio e da Indústria, Sr. Severo Fagundes Gomes (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1974, p. 11-13). Ele não é, portanto, um seguro individual nos termos da tradicional classificação dos seguros. O seu modo de operação e a extensão da sua cobertura securitária deixam claro que se trata de um seguro eminentemente social, conforme pensamento majoritário consolidado na doutrina e jurisprudência (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 227; BASIL, STJ, 2017a, p. 10; DUARTE, 2017, p. 295-297).

O que não se pode confundir, contudo, é a característica do interesse tutelado pelo seguro obrigatório DPVAT (eminentemente social) com o regime jurídico e a pessoa que o presta (eminentemente privado), confusão que pode ser causada a depender da interpretação do termo social empregado para qualificar este tipo de seguro. O seguro obrigatório DPVAT, como já se falou (tópico 2.1 deste trabalho), surgiu como um instrumento supletivo de socialização de riscos, dentro do novo contexto solidarista da responsabilidade civil, tendo em conta a impossibilidade de alcançar-se a efetiva universalidade de cobertura às vítimas do trânsito por meio dos seguros individuais (e facultativos) de veículos e, também, pela inviabilidade estatal de gerir e financiar um seguro público de tamanha complexidade.

Nestes termos, por mais que a característica preponderante do interesse visado pela atividade analisada seja um dos fatores ordinariamente utilizados para distinguir os regimes jurídicos público e privado, não se pode cegar à concepção de que “o século XX presenciou uma aproximação importante entre as categorias do direito público e direito privado, com recíproca influência no tocante ao seu regime jurídico” (BARROSO, 2013, p. 110). Assim, afirma-se que o seguro obrigatório DPVAT é um seguro social prestado pela iniciativa privada. Ele não faz parte, portanto, do sistema de seguridade social brasileiro, mas sim do Sistema Nacional de Segurados Privados, instituído e regulamentado pelo Decreto-Lei n. 73/66. E isto,

longe de configurar elucubração argumentativa, foi e continua a ser a opção consciente escolhida pelo legislador pátrio. A respeito do tema, remete-se novamente o leitor à p. 54 deste trabalho, na qual se demonstrou que o repasse de 30% dos prêmios brutos do seguro obrigatório DPVAT à previdência social brasileira, instituído pela Lei n. 7.604/87, surgiu como resposta às pretensões parlamentares de levar para o sistema securitário público o seguro DPVAT (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, p. 54 e 58), o que fundamenta, de forma clara, o posicionamento aqui defendido. Sobre o tema, já se manifestou, também, o Tribunal de Contas da União:

*A operacionalização do Seguro DPVAT - que envolve, basicamente, a arrecadação dos prêmios e o pagamento das indenizações - constitui atividade eminentemente privada, sujeita à regulação e à fiscalização do Estado. Não obstante o caráter compulsório do Seguro DPVAT, a relação estabelecida entre os proprietários de veículos e as seguradoras é de natureza privada. Em consequência, não há como afastar a natureza também privada dos recursos envolvidos nessa relação, notadamente daqueles voltados para a operacionalização do seguro (BRASIL, TCU, 2016, p. 1).*

Soma-se a isto, ainda, um simples fato: o objetivo das companhias seguradoras que fazem parte do Consórcio DPVAT não é outro senão o lucro, o que afasta qualquer conjectura que negue o caráter privado deste seguro. Em 2017, por exemplo, conforme dados publicados no sítio eletrônico da Seguradora Líder-DPVAT, o resultado líquido das consorciadas foi de R\$ 65 milhões de reais (1.1% da arrecadação bruta dos prêmios pagos), consoante demonstra o ANEXO D presente à p. 131 deste trabalho (LÍDER-DPVAT, 2017, n.p.). Sobre isto, vale notar que o Superior Tribunal de Justiça, coincidentemente no mesmo julgado anteriormente citado – no qual a Corte Superior negara o caráter contratual do seguro obrigatório DPVAT – asseriu equivocadamente que as companhias seguradoras que operam o seguro DPVAT não obtém lucro. Veja-se:

*Aliás, diversamente do que se dá no âmbito da contratação de seguro facultativo (esta, sim, de inequívoca incidência da legislação protetiva do consumidor), a atuação das seguradoras integrantes do consórcio do seguro DPVAT, adstrita à lei de regência, não é concorrencial, tampouco destinada à obtenção de lucro, na medida em que a respectiva arrecadação possui destinação legal específica (50% da arrecadação do DPVAT são destinados ao pagamento das indenizações, constituição de reservas e despesas operacionais. Dos 50% restantes, 45% são destinados aos SUS e 5% ao DENATRAN) (BRASIL, STJ, 2017b, p. 7) [sem grifo no original].*

Na sociedade moderna, conformada após a decadência dos Estados eminentemente sociais, a realização de direitos e objetivos públicos passaram a ser incorporados às finalidades das atividades particulares. A intervenção no domínio econômico – e, portanto, nos contratos – é a ferramenta do Estado contemporâneo utilizada para satisfazer direitos e necessidades sociais

(GRAU, 2010, p. 92-95), tendo em conta a impossibilidade do ente administrativo de realizá-los, na sua completude, diretamente, sem que isto desnature, contudo, o caráter particular e econômico daquelas atividades. A respeito do tema, manifestou-se com maestria a Min<sup>a</sup> Nancy Andrichi, no julgamento Recurso Especial nº 783.404-GO:

*A função social infligida ao contrato não pode desconsiderar seu papel primário e natural, que é o econômico. Este não pode ser ignorado, a pretexto de cumprir-se uma atividade beneficente. Ao contrato incumbe uma função social, mas não de assistência social. Por mais que o indivíduo mereça tal assistência, não será no contrato que se encontrará remédio para tal carência. O instituto é econômico e tem fins econômicos a realizar, que não podem ser postos de lado pela lei e muito menos pelo seu aplicador. A função social não se apresenta como objetivo do contrato, mas sim como limite da liberdade dos contratantes em promover a circulação de riquezas (BRASIL, STJ, 2007, p. 8-9) [sem grifo no original].*

Como já se viu, o Consórcio DPVAT, a quem compete a operação do seguro obrigatório de veículos, auferir lucro com a prática desta atividade, consoante disposição expressa, aliás, do art. 18 da Resolução do CNSP n. 332/2015, característica essa que é estranha à atividade pública em geral. Independentemente da vinculação normativa do modelo de operação deste seguro aos interesses sociais<sup>36</sup>, o seguro obrigatório DPVAT continua a possuir, portanto, caráter econômico e esta é a característica determinante que o afasta tanto do conceito dos tributos parafiscais quanto dos seguros visceralmente públicos. Nada obstante a obrigatoriedade da contratação do seguro DPVAT se justifique pelo interesse social inerente à sua constituição, a relação jurídica securitária continua a possuir caráter econômico e, portanto, eminentemente privado. Afinal, por qual outro motivo companhias seguradoras particulares prestariam esta modalidade de seguro senão em vista de objetivos econômicos?

Ademais, é possível constatar que todas as teses acima citadas e combatidas (“a”, “b” e “c”) fundamentam-se nas seguintes características do seguro obrigatório DPVAT: **a)** obrigatoriedade; **b)** vinculação à Lei de regência (Lei n. 6.194/74); **c)** universalidade de cobertura securitária (pagamento das indenizações mesmo nos casos em que o acidente é causado por veículo não identificado ou com o seguro vencido, e independentemente de analisar-se a culpa pelo acidente); **d)** operação centralizada e não concorrencial; e, por fim, **e)** destinação pública de parte das receitas arrecadadas com o pagamento dos prêmios securitários.

Ao se analisar o desenvolvimento do seguro DPVAT, percebe-se, contudo, que todas as características acima elencadas – com exceção da “e” – são justificadas pela ínsita finalidade social deste seguro: garantir que as vítimas do trânsito recebam, de maneira rápida e sem

---

<sup>36</sup> “Art. 42. O carregamento referente à margem de resultado das seguradoras integrantes do Consórcio DPVAT fica limitado a 2% (dois por cento) sobre o total da arrecadação” (CNSP, 2015, art. 42).

empecilhos burocráticos, indenizações mínimas em razão dos danos advindos com o acidente sofrido. O seguro obrigatório DPVAT foi a ferramenta encontrada pelo Estado para garantir a socialização de danos decorrentes da utilização de veículos automotores de via terrestre (NEVES, 1971, p. 16-17) e todas as modificações pela qual este seguro passou ao longo das suas mais de quatro décadas de existência estão associadas à busca pela concretização deste objetivo.

Ocorre que, se o estudo dos motivos que justificaram a criação do seguro obrigatório DPVAT explicam as modificações operacionais pelas quais passou, o mesmo não se pode falar da imposição legal do repasse ao Estado de metade do montante arrecadado pelo Consórcio de seguradoras com os prêmios do seguro pagos pelos proprietários de veículos. Como se verá, a destinação ao Estado de parte das receitas do Consórcio DPVAT, apesar de também visar a satisfação de uma necessidade pública – o financiamento do serviço público de saúde prestado às vítimas do trânsito e a realização de campanhas preventivas de acidentes – não guarda vínculo com a relação jurídica securitária analisada neste capítulo. E esta cisão existente entre a relação jurídica securitária e a imposição do repasse de parte dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT ao Estado será o objeto de análise do próximo capítulo.

#### 4. TRIBUTAÇÃO DOS PRÊMIOS DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT

No ano de 2005, o valor dos prêmios securitários cobrados dos proprietários dos veículos enquadrados nas categorias 1 (automóveis particulares) e 9 (motocicletas) (CNSP, 2004a, art. 4º, I e V) eram de R\$ 53,06 e R\$ 96,00, respectivamente (CNSP, 2004b, art. 1º). Em 2013, após sucessivos aumentos dos valores dos prêmios no período (2005-2013), chegou-se às cifras de R\$ 101,10 e R\$ 286,75 para as mesmas categorias citadas acima, respectivamente (CNSP, 2012, art. 1º), valores estes que permaneceram estanques até o ano de 2016. A arrecadação bruta dos prêmios, por sua vez, foi, em 2005, de R\$ 1.952 bilhão, sendo que metade deste valor foi repassado à União na forma já explícita no capítulo anterior, consoante demonstra o ANEXO B deste trabalho (LÍDER, 2005, n.p.). Em 2016, após aumentos sucessivos na arrecadação desde o ano de 2013, o montante bruto dos prêmios pagos alcançou a cifra de R\$ 8.693 bilhões. Deste total, R\$ 4.347,3 bilhões foram repassados à União (45% ao SUS e 5% ao DENATRAN), consoante demonstra o ANEXO C deste trabalho (LÍDER, 2016, n.p.).

Sobre o assunto mostra-se relevante a explicitação de um fato: em 2015 foi instaurada, pela Polícia Federal juntamente com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a operação Tempo de Despertar, que objetivou dismantelar grupos que realizavam fraudes ao sistema do seguro obrigatório DPVAT com o intuito de angariar indenizações indevidas do Consórcio de Seguradoras (PF, 2015, n.p.). A investigação deflagrada alcançou nível nacional e justificou a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito pela Câmara dos Deputados em 4 de maio de 2016, nomeada CPI-DPVAT (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2015, n.p.).

A atenção dispensada ao tema pela opinião pública e pelos órgãos de controle – em especial por meio de auditorias realizadas pelo TCU na SUSEP “*com o objetivo de verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da entidade no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio*” (BRASIL, TCU, 2016, p. 1) – foi o motivo determinante que levou o CNSP a reduzir os valores dos prêmios securitários cobrados até então (BRASIL, TCU, 2018, p. 3). Desta forma, o valor dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos das categorias 1 e 9 foram reduzidos em 2017 para R\$ 63,69 e R\$ 180,65, respectivamente (CNSP, 2016, art. 1º); e, em 2018, o valor dos prêmios da categoria 1 (veículos particulares) foi novamente reduzido para R\$ 41,40 (CNSP, 2017, art. 1º). Isto fez com que a arrecadação bruta dos prêmios do seguro DPVAT sofresse considerável queda: de R\$ 8.693 bilhões em 2016 para R\$ 5.929,7 bilhões em 2017, dos quais R\$ 2.965,3 foram repassados à União, consoante demonstra o ANEXO D (LÍDER, 2017, n.p.).



Após esta breve introdução sobre a dimensão das quantias arrecadadas e particionadas pelo sistema DPVAT, chega-se o momento de ser apresentada a hipótese fundamental deste trabalho. Se de um lado concorda-se com o posicionamento consolidado na doutrina e jurisprudência de que o seguro obrigatório DPVAT e as verbas que o custeiam têm natureza jurídica contratual – privada, portanto – o mesmo não se pode dizer do repasse ao Estado de metade da arrecadação bruta do sistema DPVAT. Defende-se que este repasse obrigatório dos prêmios brutos do seguro obrigatório DPVAT ao Estado constitui tributo, ou seja, o percentual de 50% do valor dos prêmios obrigatoriamente destinados à União possui natureza jurídica tributária, e, sendo assim, esta arrecadação deve respeitar os limites constitucionais ao exercício da competência tributária, sob pena de inconstitucionalidade.

Para que se consiga embasar a hipótese acima descrita se faz necessário analisar a normatividade tributária brasileira e, em especial, o conceito de tributo no ordenamento jurídico pátrio. Assim sendo, explanar-se-á nos próximos tópicos acerca do sistema tributário nacional e dos limites ao poder de tributar do Estado, assim como buscar-se-á conceituar objetivamente o que é tributo e quais são as espécies tributárias previstas na normatividade brasileira.

#### **4.1. Direito tributário e limitação ao poder estatal**

A organização social promovida pelo Estado demanda recursos financeiros e a tributação – concebida como receita pública derivada (originária do patrimônio particular) e compulsória (independente da vontade dos cidadãos) – é uma das principais formas de obtenção de receita pelos Estados (PAULSEN, 2017, p. 17 e 32). O desenvolvimento histórico desta atividade, como não poderia deixar de ser, acompanhou a evolução da própria noção de Estado e da relação deste com os seus cidadãos. Neste sentido, a tributação, ou melhor, os limites ao poder estatal de tributar, esteve presente como objeto nuclear de diversos textos normativos originários da sociedade moderna, a exemplo da Magna Carta inglesa, de 1215, da Constituição Americana, de 1787, e da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, tendo em conta que *“por envolver imposição, poder, autoridade, a tributação deu ensejo a muitos excessos e arbitrariedades ao longo da história”* (PAULSEN, 2017, p. 18-19).

Também na realidade brasileira o anseio pelo controle do poder tributário estatal figurou como objeto de discussão de importantes fatos históricos nacionais, podendo-se citar a Inconfidência Mineira, de 1789, e a própria independência brasileira, ocorrida anos mais tarde, em 1822, e diretamente relacionada ao movimento anterior. Acerca da motivação da Inconfidência Mineira, Ubaldo César Balthazar explica que este movimento, além da luta local

contra o poder fiscal português, foi decorrência da importação dos ideais de liberdade que davam nascimento ao Estado de Direito. Veja-se:

*O fomento para o movimento foi o anseio de fazer cessar a exploração da riqueza existente na capitania, exercida pela Coroa Portuguesa e acabar com as injustiças existentes, como a cobrança exacerbada de tributos, que por certo impedia o desenvolvimento da capitania e do país.*

[...]

*Naquele tempo, era comum que as famílias ricas de Minas e do restante do país enviassem os filhos para estudar na Europa. De lá, voltavam com ideias liberais e propagavam o lema da Revolução Francesa - “liberdade, igualdade e fraternidade”, – resultado do momento revolucionário no mundo. Por esse motivo, e não coincidentemente, a Conjuração aconteceu na mesma época da Revolução Francesa, e da Independência Norte-Americana, ambas marcadas pelo mesmo ideal de liberdade (BALTHAZAR, 2014, p. 682).*

Os tempos de tirania tributária no Brasil, em que a tributação da metrópole portuguesa tinha caráter eminentemente exploratório, teve como início do seu fim a Proclamação da República brasileira, em 15 de novembro de 1889, com a adoção do modelo republicano e constitucional de Estado. Nada obstante isto, um sistema tributário nacional veio a surgir apenas após a edição da Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, e a posterior elaboração da Lei ordinária n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional brasileiro, ainda parcialmente vigente e recepcionado pelo § 5º do art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 como Lei Complementar (BALTHAZAR, 2014, p. 686-688). O que se faz necessário pontuar, contudo, é que, nada obstante a anterioridade do CTN, o sistema tributário brasileiro deve ser analisado tendo por sustentáculo o texto constitucional, e não o contrário.

Os Estados Constitucionais, derivados dos Estados de Direito, surgiram com o intuito basilar de limitar os poderes estatais até então ilimitados, mediante a sua submissão – inclusive e especialmente do poder legislativo – à normatividade constitucional. “O Estado Constitucional, portanto, é mais do que o Estado de Direito, é também o Estado Democrático, introduzido no constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação do poder” (MORAES, 2017, p. 6). Nestes termos, pode-se dizer que a principal inovação do Estado Constitucional alicerça-se no reconhecimento dos direitos fundamentais subjetivos dos cidadãos, oponíveis em face deles mesmos e do próprio Estado, visto que este, até então ocupante de posição superior defronte seus cidadãos – materializada no parâmetro “totêmico” da supremacia do interesse público sobre o privado, utilizado como panaceia justificadora de qualquer atividade do Estado-Administração (CRISTÓVAM, 2013, p. 236) – passou a ocupar posição jurídica a eles equivalente, visto que “o Estado, como qualquer particular, subordina-se à Constituição, à lei e à jurisdição” (CARRAZZA, 2015, p. 450-451).

Esta concepção de Estado (Democrático de Direito) – prevista no *caput* do art. 1º da Carta Política brasileira de 1988 –, aplicada à seara do exercício da atividade tributária, leva à dedução de que a tributação (no sentido de atividade legislativa que cria abstratamente tributos, pontua-se) só pode ser realizada **quando** a Constituição permitir, ou seja, se o ente federativo possuir competência tributária para tanto (CARRAZZA, 2015, p. 591-593) e **na forma** que ela determinar, com respeito aos limites normativos previstos no texto constitucional (CARRAZZA, 2015, p. 597-599), visto ser ela, a Carta Política, em última instância, a legitimadora da atividade estatal. Isto ocorre porque, em suma, quando determinado ente federativo cria um tributo ele não está a exercer efetivo poder tributário, mas sim competência tributária. Se por um lado a Constituição não cria tributos, por outro é ela que permite que o Estado o faça (AMARO, 2016, p. 122).

A Constituição representa o poder cidadão e ela, com base neste poder, delega competências que devem ser exercidas dentro dos limites por ela previstos, sob pena de ser extinta do ordenamento jurídico a norma tributária que viola o ditado constitucional (CARRAZZA, 2015, p. 597). Afinal, o desrespeito aos limites da competência tributária, por si só, representa violação à direitos individuais dos cidadãos previstos na norma superior:

*Também não devemos perder de vista que, entre nós, a ação de tributar excepciona o princípio constitucional que protege a propriedade privada (CF, arts. 5º, XXII, e 170, II). Isto explica – pelo menos em grande parte – a razão pela qual nossa Carta Magna disciplinou, de modo tão rígido, o mecanismo de funcionamento da tributação, ao mesmo tempo em que amparou o contribuinte com grande plexo de direitos e garantias contra eventuais excessos do Poder Público.*

[...]

*Noutras palavras: o tributo, de algum modo, esgarça o direito de propriedade. Ora, na medida em que o direito de propriedade é constitucionalmente protegido, o tributo só será válido se, também ele, deitar raízes na Constituição (CARRAZZA, 2015, p. 444-445).*

Há de se sublinhar que este trabalho não se coaduna com posicionamentos extremados que veem na tributação, mesmo que juridicamente aceita, violação à direitos individuais – como em uma relação de causa e efeito – visto que, consoante ensinamento de Oliver Wendell Holmes Jr., o tributo é o preço da civilização (apud PAULSEN, 2017, p. 21). Leandro Paulsen ensina que enquanto a Constituição de 1967 estruturava o aparato do Estado brasileiro, a Carta de 1988 fundamenta a sociedade brasileira. Se até então a tributação era mero instrumento de financiamento estatal, na nova ordem constitucional o tributo é mecanismo de efetivação de direitos individuais e coletivos (PAULSEN, 2017, p. 21-23). Para que esta finalidade seja cumprida, contudo, faz-se necessário o respeito às regras do jogo. A tributação que excede os limites firmados pela constituição, ao invés de servir como instrumento de realização humana

(BALTHAZAR, 2014, p. 697), atua como mera ferramenta de sustentação do Poder Público desvinculado daquela finalidade elementar. É por isto que os fins alegadamente benéficos da tributação não justificam o excesso do exercício da competência tributária, afinal “*a liberdade do indivíduo [depende] das limitações impostas ao Estado*” (CARRAZZA, 2015, p. 451).

É com estes olhos que a normatividade tributária deve ser concebida: o sistema tributário é mecanismo de limitação do poder do Estado, de modo que a atividade legislativa em matéria tributária só pode ser exercida nos estritos limites da competência constitucional. Para tanto, diz-se que a atividade tributária do Estado é limitada pelas normas constitucionais que preveem as competências tributárias e aquelas outras que prescrevem os princípios e as imunidades tributárias, tendo em conta que as limitações ao poder de tributar do Estado são decorrência da sistemática constitucional, e não apenas dos dispositivos jurídicos expressos na Seção II do título VI da Constituição (Das limitações do poder de tributar) (SABBAG, 2017, p. 60-61). Em razão disto, mostra-se necessário explicitar de forma breve a classificação dos tributos abstratamente previstos pela Constituição Federal de 1988 e as mais relevantes normas constitucionais limitadoras do exercício desta competência, tendo em mira os objetivos deste trabalho.

#### **4.2. Limites ao poder de tributar do Estado**

Várias foram as espécies de tributos já admitidas pela doutrina e jurisprudência pátrias, dentre elas: a teoria bipartite ou clássica, para a qual os tributos seriam vinculados ou não a uma ação estatal, sendo, portanto, taxas ou impostos, respectivamente; a teoria tripartite, encampada pelo Código Tributário Nacional<sup>37</sup> e presente também no texto constitucional de 1988<sup>38</sup>, que acrescia ao rol de tributos as contribuições de melhoria ou apenas contribuições, espécie tributária que abarcaria todos os tributos não enquadráveis nas categorias dos impostos e das taxas; e a teoria quadripartida, que considerava os empréstimos compulsórios também uma espécie tributária (SABBAG, 2017, p. 441-444).

Nada obstante as teorias acima delineadas, atualmente o cenário jurídico pátrio concebe, de forma majoritária, a existência de cinco espécies de tributos, ao que se denomina teoria pentapartida. Desta forma, o rol de tributos previstos na Constituição Federal de 1988

---

<sup>37</sup> “Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria” (BRASIL, 1966b, art. 5º).

<sup>38</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas” (BRASIL, 1988, art. 145, caput e incisos I a III).

passíveis de instituição podem ser agrupados nas seguintes classes: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais (STF, 1992, p. 16).

Leandro Paulsen observa que a principal finalidade da classificação dos tributos é definir o regime jurídico aplicável a cada um deles, isto porque “*nem sempre o legislador nomeia os tributos que institui de acordo com as características essenciais de que se revestem*” (PAULSEN, 2017, p. 47), fato que pode decorrer de mera incompreensão do legislador acerca da característica de determinado tributo ou do objetivo consciente de lograr os limites constitucionais da competência tributária. Daí a previsão do CTN de que são irrelevantes para qualificar o tributo “*a denominação e demais características formais adotadas pela lei*” (BRASIL, 1966b, art. 4º, *caput* e inciso I).

Vale notar que a classificação dos tributos deve levar em consideração as características de cada uma das respectivas competências tributárias delineadas pelo texto constitucional, as quais não se limitam à natureza dos fatos geradores, ao contrário do que pode levar a crer uma leitura objetiva do *caput* do art. 4º do CTN<sup>39</sup>. Nestes termos, percebe-se que assim como o fato gerador e a base de cálculo são essenciais para a classificação dos tributos – em especial para realizar-se a distinção entre impostos, taxas e contribuições de melhoria, únicos tributos previstos no CTN, pontua-se – deve-se analisar, também, a destinação ou finalidade da arrecadação – o que marca e diferencia as contribuições especiais e os empréstimos compulsórios previstos no texto constitucional e reconhecidos pela teoria quintapartida como espécies tributárias (PAULSEN, 2017, p. 49).

Tendo em vista que o presente trabalho não objetiva analisar de maneira profunda cada uma das espécies de tributos existentes no ordenamento pátrio, adota-se o resumo esquemático presente na obra de Leandro Paulsen, que demonstra de forma objetiva, simples e didática todas as espécies e subespécies de tributos previstos no ordenamento brasileiro e os respectivos dispositivos constitucionais que lhes dizem respeito, veja-se:

**a) impostos**

a.1. ordinários (arts. 145, I, 153, 155 e 156)

a.2. residuais (arts. 154, I).

a.3. extraordinários de guerra (art. 154, III)

**b) taxas**

b.1. pelo exercício do poder de polícia (arts. 145, II, primeira parte)

b.2. pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis (art. 145, II, segunda parte)

**c) contribuições de melhoria (art. 145, III)**

<sup>39</sup> “Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la” (BRASIL, 1966b, art. 4º, *caput*).

**d) contribuições****d.1. sociais***d.1.1. gerais (art. 149, primeira parte e §§ 2º, 3º e 4º)**d.1.2. de seguridade social**d.1.2.1. ordinárias (art. 149, primeira parte e §§ 2º a 4º, c/c art. 195, I a IV)**d.1.2.2. residuais (art. 149, primeira parte c/c art. 195, § 4º)**d.1.2.3. provisória (arts. 74 a 90 do ADCT)<sup>40</sup>**d.1.2.4. de previdência do funcionalismo público estadual, distrital e municipal (art. 149, §1º)**d.2 de intervenção no domínio econômico (art. 149, segunda parte e §§ 2º a 4º, e art. 177, § 4º)**d.3 do interesse de categorias profissionais ou econômicas (art. 149, terceira parte)**d.4 de iluminação pública municipal e distrital (art. 149-A)***e) empréstimos compulsórios***e.1 extraordinários de calamidade ou guerra (art. 148, I)**e.2 de investimento (art. 148, II) (PAULSEN, 2017, p. 51-52).*

Tendo em conta o conceito de competência tributária visto anteriormente, percebe-se que qualquer tributo criado pelo Estado e que não se enquadre em nenhuma das espécies tributárias previstas na Carta Constitucional – e acima citadas, sem olvidar a existência das competência residuais da União – será necessariamente inconstitucional por exceder os limites da competência tributária traçados na CF/1988, isto porque o texto constitucional, apesar de não ter tecnicamente criado tributos, “*cuidou pormenorizadamente da tributação, traçando, inclusive, a norma-padrão de incidência de cada uma das exações que poderão ser criadas*” (CARRAZZA, 2015, p. 602):

*Noutros termos, ela apontou a hipótese de incidência possível, o sujeito ativo possível, o sujeito passivo possível, a base de cálculo possível e a alíquota possível, das várias espécies e subespécies de tributos.*

*[...]*

*Em resumo, nenhuma norma tributária, quer de nível legal, quer infralegal, pode ir além dos rígidos marcos constitucionais* (CARRAZZA, 2015, p. 606 e 609).

Em adendo, além de o Estado não poder tributar quando o texto constitucional não o permite – ou seja, em desrespeito às competências tributárias exaustivas – o legislador, ao exercer esta competência, deve observar também os princípios constitucionais tributários, que funcionam, da mesma maneira, como limitadores do poder (leia-se competência) de tributar do Estado.

<sup>40</sup> Cabe nota apenas para esclarecer que esta subespécie se refere à extinta Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira - CPMF, cuja característica era a de ser “*um tributo temporário, tendo sido extinta ao final de 2007, quando se esgotou o seu período de vigência sem nova prorrogação*” (PAULSEN, 2017, p. 62). O autor citado, apesar de considerá-la subespécie das contribuições sociais de seguridade social, apenas a destacou provavelmente em razão da peculiaridade do seu regime jurídico – tributo temporário (PAULSEN, 2017, p. 51, nota de rodapé n. 6, e p. 62).

O primeiro deles é o princípio da legalidade tributária, previsto no inciso I do art. 150 do texto constitucional, que apregoa ser vedado aos entes federativos “*exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça*” (BRASIL, 1988, art. 150, inciso I). O termo Lei, aqui, deve ser concebido no seu sentido formal, nada obstante a CF/1988 preveja mitigações à regra da legalidade estrita, em que se permite a modificação da alíquota definida em Lei<sup>41</sup> ou a sua redução e restabelecimento<sup>42</sup> (BRASIL, 1988, art. 177, § 4º, alínea b) por meio de ato do Poder executivo (AMARO, 2016, p. 138-139) – mitigações estas que são justificadas pelo caráter extrafiscal dos tributos ali previstos.

Este princípio visa afastar os juízos de oportunidade e conveniência da Administração Pública no que toca ao exercício da competência tributária, de modo a garantir segurança jurídica aos cidadãos. A vinculação à Lei, aqui, é meio de afastar arbitrariedades por parte do fisco. Decorre desse raciocínio, portanto, que à Lei não é só reservada a competência de criar o tributo, senão também “*esgotar, como preceito geral e abstrato, os dados necessários à identificação do fato gerador da obrigação tributária e à quantificação do tributo*” (AMARO, 2016, p. 134)<sup>43</sup>, de modo que configurado o fato gerador previsto abstratamente na norma, nasça, desde já, a obrigação tributária<sup>44</sup> – em suma, as normas tributárias devem ser taxativas e completas (AMARO, 2016, p. 135).

Por fim, vale frisar que a competência tributária, via de regra, pode ser exercida por meio de lei ordinária, isto porque, excepcionalmente, determinados tributos, para serem criados, exigem a elaboração de Lei Complementar – por maioria absoluta da respectiva Casa Legislativa, portanto – o que, por via de consequência, impede a sua criação por meio de Medida

---

<sup>41</sup> “§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V” (BRASIL, 1988, art. 153, § 1º).

<sup>42</sup> “§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: I - a alíquota da contribuição poderá ser: [...] b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b” (BRASIL, 1988, art. 177, § 4º, inciso I, alínea b).

<sup>43</sup> “Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: I - a instituição de tributos, ou a sua extinção; II - a majoração de tributos, ou sua redução [...]; III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal [...]; IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo [...]; V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas; VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades” (BRASIL, 1966b, art. 97, caput e incisos I a VI).

<sup>44</sup> “Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência” (BRASIL, 1966b, art. 114).

Provisória<sup>45</sup>. São eles o Imposto Sobre Grandes Fortunas, os Empréstimos Compulsórios, os Impostos Residuais e as Contribuições Sociais Residuais, previstos, respectivamente, nos arts. 153, inciso VII; art. 148, incisos I e II; art. 154, inciso I; e art. 195, § 4º, da CF/1988 (SABBAG, 2017, p. 66-67).

Um segundo princípio tributário que merece destaque é o da capacidade contributiva<sup>46</sup>. Vanessa Siqueira ensina que este princípio é corolário da isonomia tributária, pois apregoa que *“cada um deve contribuir na proporção de suas rendas e haveres, independentemente de sua eventual disponibilidade financeira”* (SIQUEIRA, 2010, p. 82). Ademais, a capacidade contributiva deve ser manifestada pelo fato gerador do tributo respectivo, e não necessariamente pela disponibilidade de recursos do contribuinte para quitá-lo. Em razão disto, a autora afirma que este princípio deve sempre ser observado. O termo “sempre que possível”, assim, referir-se-ia à personalização do tributo, e não à observância do princípio da capacidade contributiva. Vanessa Siqueira reconhece a capacidade contributiva sob dois aspectos:

- a) **Aspecto objetivo:** aqui o princípio da capacidade contributiva se traduz na existência da riqueza a ser tributada. Então, podemos considerar que o legislador cumpre o princípio quando ele escolhe como FG do tributo um signo de manifestação de riqueza, de modo que o princípio estará sendo violado toda vez que o FG não representar signo de manifestação de riqueza.
- b) **Aspecto subjetivo:** o princípio da capacidade contributiva vai mensurar a tributação de cada contribuinte, não de forma individualizada, mas através de graduações concebidas pelo legislador, de acordo com determinados subprincípios, os quais auxiliarão na mensuração, o mais próximo possível, da capacidade contributiva (SIQUEIRA, 2010, p. 82-83).

Vale observar que, por mais que o texto constitucional se refira apenas aos impostos quando enuncia este princípio, é consenso no cenário jurídico a sua aplicação às demais espécies tributárias (STF, 2009, p. 1426-1427). Vale frisar, apenas, a existência do entendimento de que este postulado é inaplicável aos tributos com fato gerador vinculado, a exemplo das taxas (PAULSEN, 2017, p. 73). São iluminados por este princípio, ainda, os postulados da progressividade – ao apregoar que as alíquotas devem ser tanto maiores quanto maior for a base de cálculo de determinado tributo – e o mecanismo da seletividade aplicado

---

<sup>45</sup> “§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: [...] III – reservada a lei complementar” (BRASIL, 1988, art. 62, § 1º, inciso III).

<sup>46</sup> “§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte” (BRASIL, 1988, art. 145, § 1º).



aos impostos indiretos – ao dizer que a tributação deverá ser menor quanto maior for a essencialidade do bem tributado (AMARO, 2016, p. 166-167).

Mostra-se necessário observar, também, o princípio que veda a tributação confiscatória<sup>47</sup>, ligado intrinsecamente ao postulado da capacidade contributiva, visto que, consoante afirma Eduardo Sabbag, “*a capacidade contributiva se esgota onde se inaugura o confisco; a morte daquela é o nascedouro deste*” (SABBAG, 2017, p. 245). A tributação confiscatória, em termos teóricos, é aquela que excede a capacidade contributiva e fere o direito de propriedade do contribuinte, de modo a anular “a riqueza privada” (AMARO, 2016, p. 169). É, em termos mais simples, a tributação excessiva.

Ponto fulcral de discussão ressoa em delimitar-se as balizas objetivas para a caracterização da confiscatoriedade. Quanto a isto, urge salientar que inexistem parâmetros objetivos caracterizadores do tributo confiscatório, de modo que a sua análise deve ser pautada nos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade aplicadas a cada caso concreto, considerando-se, ainda, a totalidade da carga tributária imposta ao contribuinte por uma mesma pessoa política (SABBAG, 2017, p. 251-252). Desta forma, a análise dos efeitos confiscatórios de determinado tributo deve considerar a capacidade contributiva do contribuinte pelo total da carga tributária de um mesmo ente sobre ela incidente, e não o peso do tributo analisado individualmente. Por fim, necessário pontuar que algumas tributações, apesar de serem extremamente onerosas, podem não possuir efeito confiscatório em razão do intuito normativo da sua instituição, a exemplo dos tributos extrafiscais (AMARO, 2016, p. 170).

Por derradeiro, há de se alinhar o postulado da transparência fiscal, apregoado por Roberto Lobo Torres como princípio geral de direito financeiro decorrente da legitimidade, concebida, esta última, como um dos valores protegidos pelo ordenamento jurídico. O eminente doutrinador ensina que este princípio determina que “*a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade*” (TORRES, 2010, p. 125) e tem como corolário previsões normativas que buscam esta finalidade destinadas tanto à atividade estatal, no que toca à proteção dos direitos dos contribuintes, quanto aos cidadãos, relativamente ao combate às fraudes fiscais. Sobre o seu primeiro derivativo, Roberto Lobo Torres cita a previsão normativa inserta no § 5º do art. 150 da CF/1988<sup>48</sup>, criada com o intuito de:

---

<sup>47</sup> “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IV - utilizar tributo com efeito de confisco” (BRASIL, 1988, art. 150, caput e inciso IV).

<sup>48</sup> “§ 5º A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços” (BRASIL, 1988, art. 150, § 5º).

*[...] coactar abusos do legislador, que muita vez prefere aumentar impostos indiretos, que são invisíveis e causam pequena reação popular, do que majorar tributos diretos e progressivos [que...] ficam sujeitos a resistência de interessados” (TORRES, 2010, p. 127).*

Em suma, estes são os principais limites ao poder de tributar do Estado relevantes ao objetivo analítico deste trabalho. Passar-se-á, a seguir, à conceituação de tributo.

### 4.3. O que é tributo?

A despeito da conceituação de tributo prevista no Código Tributário Nacional – Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966<sup>49</sup> – prefere-se buscar os elementos essenciais caracterizadores da tributação na doutrina, consoante entendimento de que não cabe à lei instituir conceitos (CARRAZZA, 2015, p. 445, nota de rodapé n. 3), em especial porque, ao ter conceituado tributo, o art. 3º do CTN misturou requisitos de existência e validade deste instituto jurídico, dos quais apenas os primeiros interessam à construção conceitual. Esta assertiva se justifica pelo simples fato de que um tributo que desrespeite determinado requisito de validade exigido pelo ordenamento jurídico para a sua instituição “*será, sim, tributo (os requisitos de existência estão satisfeitos), ainda que inválido*” (PAULSEN, 2017, p. 42).

Conforme ensinamento de Luciano Amaro, o Código Tributário Nacional incluiu na conceituação dos tributos expressões que ora representam mera redundância – a exemplo da frase “em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir” –, ora não expressam aquilo que realmente queriam – a exemplo da expressão “prestação pecuniária compulsória” –, ora não dizem aquilo que deveriam – o Código silencia no que toca ao sujeito ativo da obrigação tributária e à possibilidade de entes não estatais figurarem como destinatários do tributo –, ou que apenas configuram requisitos de validade da tributação, e não de existência – a exemplo da frase “*cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*” (AMARO, 2016, p. 41-46).

Neste sentido, adota-se o conceito exposto por Luciano Amaro, para quem “*tributo é a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público*” (AMARO, 2016, p. 47). Ao apregoar que tributo: **a)** é uma “**prestação pecuniária**”, visa-se definir que ele se expressa em moeda, ou seja, visa “*evitar o tributo in natura (em bens) ou o tributo in labore (em trabalho, em serviços)*” (SABBAG, 2017, p. 420); **b)** é “**instituído em lei**”, objetiva-se demonstrar que a sua origem é

---

<sup>49</sup> “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966b, art. 3º).

legal (compulsória), e não contratual (voluntária): mais detidamente, faz-se necessário delinear que a expressão analisada possui dois significados: o primeiro é o conceitual, que refere-se à origem da tributação – o elemento constituidor da relação jurídica tributária. A legalidade significa que o tributo surge independentemente da vontade tanto do contribuinte quanto da própria Administração Pública, sendo caracterizado, portanto, pela compulsoriedade (PAULSEN, 2017, p. 41). O segundo significado, por sua vez, refere-se à validade do tributo, que, como já se viu, associa-se ao princípio da legalidade tributária (para onde se remete o leitor – p. 80-81 deste trabalho), e, portanto, não se mostra relevante à análise conceitual.

Vale acrescentar, ainda, que a compulsoriedade é um dos requisitos utilizados para caracterizar a tributação em cenários limítrofes e nebulosos, como por exemplo para distinguir-se os preços públicos (natureza contratual) das taxas (natureza tributária), ainda hoje costumeiramente confundidos e de difícil percepção na vivência prática. A respeito do tema, a Suprema Corte esclareceu, por meio do enunciado n. 545 da sua súmula<sup>50</sup>, que a compulsoriedade, ou seja, a origem legal, é o principal fator de diferenciação entre os preços públicos e as taxas. Neste sentido, veja-se também excerto do voto do Ministro Teori Zavascki, no julgamento da ADI n. 800-RS, que discutiu a natureza jurídica dos pedágios:

*“Segundo a jurisprudência firmada nessa Corte, o elemento nuclear para identificar e distinguir taxa e preço público é o da compulsoriedade, presente na primeira e ausente na segunda espécie, como faz certo, aliás, a Súmula 545”* (BRASIL, STF, 2014a, p. 8).

Leandro Paulsen acrescenta que a compulsoriedade (para Luciano Amaro, instituição legal), enquanto característica inerente aos tributos, também afasta a natureza jurídica tributária das receitas patrimoniais do Estado, denominadas de receitas públicas originárias. *“É o caso da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, que pressupõe a decisão do particular de explorar bem público e pagar à União a participação que lhe cabe”* (PAULSEN, 2017, p. 45).

c) Ao dizer que tributo é uma prestação “não sancionatória de ato ilícito”, almeja-se distingui-lo das sanções pecuniárias impostas pelo Estado, que, apesar de possuírem as demais características dos tributos, com eles não se confundem em razão do fundamento e da finalidade da sua imposição: as multas, e em especial as multas tributárias, por mais que sejam

---

<sup>50</sup> “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu” (BRASIL; STF, 1969, enunciado 545).

consideradas pelo CTN obrigações tributárias principais<sup>51</sup>, não são tributos, visto que se originam do poder sancionatório do Estado que as utiliza com o intuito de punir e restabelecer o ordenamento jurídico violado (SABBAG, 2017, p. 422); os tributos, por sua vez, decorrem da competência tributária estatal e miram a realização de objetivos públicos, sejam eles fiscais (arrecadação) ou extrafiscais (regulação) (AMARO, 2016, p. 47; e PAULSEN, 2017, p. 31-34).

d) Por fim, ao estabelecer que o tributo é devido “ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”, pretende-se restringir os possíveis sujeitos ativos do tributo, de modo a afastar a natureza jurídica tributária de algumas prestações pecuniárias que possuem as demais características acima mencionadas, podendo-se citar como exemplo a obrigação de alimentos “ou a de pagar gratificação natalina aos empregados” (AMARO, 2016, p. 49); ou seja, o tributo necessariamente deve constituir receita pública (PAULSEN, 2017, p. 43).

Sem embargo da tecnicidade que o termo receita pública exige – diferenciada do mero ingresso justamente em razão da sua definitividade (TORRES, 2010, p. 185) – observa-se que enquanto a não utilização do termo receita pública por Luciano Amaro para conceituar os tributos visou reconhecer a natureza jurídica tributária dos empréstimos compulsórios (concebidos como ingressos, e não necessariamente receitas definitivas) (AMARO, 2016, p. 46-47), Leandro Paulsen, ao utilizar o termo como requisito da sua conceituação de tributo, objetivou reconhecer o caráter tributário dos tributos parafiscais (PAULSEN, 2017, p. 43). A conclusão de ambos acaba sendo a mesma, de modo que a discussão, por ser muito mais terminológica do que verdadeiramente conceitual, mostra-se desnecessária no presente momento.

Em suma, uma vez diagnosticadas as características acima descritas, a prestação analisada terá natureza jurídica tributária.

#### **4.4. Obrigatoriedade da contratação e compulsoriedade da tributação: características semelhantes de relações jurídicas distintas**

Delineados os principais aspectos da normatividade tributária brasileira, chega-se o momento de ser analisada a hipótese principal desta pesquisa.

Ao se analisar o ementário de classificação por natureza das receitas orçamentárias da União de 2018, vê-se que a receita pública decorrente do recebimento pelo Estado de parte da

---

<sup>51</sup> “Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória. § 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente (BRASIL, 1966b, art. 113, §§ 1º e 2º).

arrecadação do sistema DPVAT é classificada pela Secretaria de Orçamento Federal pelo código 1.9.9.0.08.0.0 (SOF, 2018, n.p.). Vale frisar, quanto ao tema, conforme dispõe o art. 1º e o anexo da Portaria Interministerial nº 01, de 14 de junho de 2018, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, que os três primeiros dígitos do código identificador das receitas correspondem, respectivamente, à sua categoria econômica, origem e espécie. No caso analisado, portanto, percebe-se que as receitas públicas provenientes dos prêmios do seguro DPVAT são classificadas apenas como “receitas correntes” (primeiro dígito representativo da categoria econômica: 1), “outras receitas correntes” (segundo dígito representativo da origem: 9) e “demais receitas correntes” (terceiro dígito representativo da espécie: 9) (MF; MP, 2018, art. 1º). A classificação apresentada, se por um lado demonstra que o Estado afasta o caráter tributário destas receitas, por outro não esclarece qual seria a natureza jurídica delas. A própria classificação residual – representada pelas palavras “outras” e “demais” constantes no e mentário citado – demonstra a dificuldade estatal de qualificar as receitas públicas provenientes dos prêmios do seguro DPVAT. A dificuldade em classificar estas receitas é decorrência da complexidade em definir a real natureza jurídica delas, tarefa que aqui se propõe.

Como já explicitado anteriormente, defende-se que a receita pública decorrente dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT possui natureza jurídica tributária. Neste sentido, veja-se a redação do dispositivo legal que embasa o repasse ao Estado do montante arrecadado com os prêmios securitários:

*Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:*

[...]

*Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, **deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito** (BRASIL, 1991, art. 27, caput e parágrafo único) [sem grifo no original]*

Da leitura do dispositivo legal acima citado, torna-se possível identificar os requisitos integrantes do conceito de tributo anteriormente explicitado. Nestes termos, ao determinar o repasse pelas seguradoras de “50% do **valor** total do prêmio recolhido”, apresenta-se a qualificação do repasse como uma **a) prestação pecuniária**. O repasse é de valores, como o próprio texto do dispositivo esclarece, e não de bens ou serviços. É possível perceber, também, que inexistem, no dispositivo analisado, indícios de que se trate de uma sanção às seguradoras, de modo que se pode caracterizar este repasse como uma prestação pecuniária **c) não sancionatória de ato ilícito**: o repasse à Seguridade Social de metade dos prêmios securitários

não decorre do poder sancionador do Estado e não visa restabelecer qualquer norma jurídica violada pelas seguradoras. Como o próprio texto normativo esclarece, estas verbas são destinadas ao custeio da “assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito”, ou seja, é destinado à satisfação de interesses públicos fiscais (arrecadatários). Em adendo, ao determinar que metade dos prêmios sejam repassados à “Seguridade Social”, o dispositivo legal também define que o sujeito ativo da prestação é o próprio Estado, de modo que não haveria que se discutir acerca de eventual característica parafiscal destes valores. Ademais, o simples fato de os valores aqui analisados estarem classificados como receita pública no ementário das receitas orçamentárias da União já demonstra a presença de mais este requisito integrante do conceito de tributo, qual seja, a sua destinação **d) ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público.**

Por fim, chega-se ao ponto nevrálgico da análise aqui proposta, motivo pelo qual se deixou por último a análise do elemento **b) integrante do conceito dos tributos**: para que se comprove a natureza tributária destes recursos faz-se necessário demonstrar que esta prestação é **b) instituída em lei.** É inquestionável, à esta altura da análise do sistema DPVAT, que o Consórcio DPVAT tem a obrigação de repassar metade dos valores dos prêmios securitários ao Estado – está-se diante de uma obrigação, portanto. A própria noção de prestação, seja ela legal ou contratual, já abarca esta significação, como ensina Luciano Amaro – por isso que, ao seu ver, a expressão prestação compulsória seria pleonástica (AMARO, 2016, p. 43). O que se busca analisar, contudo, é a origem desta obrigação: se legal ou contratual. À primeira vista, esta pergunta pode soar até mesmo descuidada, afinal, se é o parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91 que prevê o repasse de metade dos prêmios do seguro DPVAT ao Estado, obviamente que este repasse tem fundamento legal. Deve-se atentar, contudo, à interpretação conceitual do requisito legal dos tributos: a natureza jurídica tributária exsurge da compulsoriedade legal, e não da voluntariedade dos sujeitos da relação jurídica analisada. A legalidade, aqui, não deve ser vista enquanto requisito de validade da arrecadação – respeito ao princípio da legalidade –, senão enquanto característica de existência dos tributos – isto porque, tributo, como se viu, é obrigação legal, e não contratual.

Vale pontuar que esta mesma discussão foi travada a respeito da natureza jurídica dos empréstimos compulsórios, reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, até o final da década 1980, como espécie de contrato coativo<sup>52</sup>. Este entendimento foi modificado pela Corte

---

<sup>52</sup> “O empréstimo compulsório não é tributo, e sua arrecadação não está sujeita à exigência constitucional da prévia autorização orçamentária” (BRASIL; STF, 1964, enunciado n. 418).

Suprema em 1988, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 111.954-PR, no qual aquela Corte consolidou o entendimento de que os empréstimos compulsórios, qualquer que seja a sua espécie, são tributos<sup>53</sup> (SABBAG, 2017, p. 527-528). A respeito do tema, Roque Antônio Carrazza ensina que:

*Notemos que a própria expressão “empréstimo compulsório” encerra uma contraditio in terminis. Deveras, se é empréstimo, não pode ser compulsório; se é compulsório, não pode ser empréstimo (João Mangabeira). Esta contradição, no entanto, não tem o efeito de embaraçar o jurista, que, como sempre insistimos, não se fia em palavras (meros rótulos das coisas), mas em regimes jurídicos.*

*À ideia de compulsoriedade atrela-se a de obrigação (dever legal). O empréstimo compulsório é uma obrigação ex lege, não um contrato.*

*Em resumo, ele independe, para surgir, de qualquer acordo de vontade do contribuinte. Por isto, não se confunde nem com o mútuo, nem com o contrato de empréstimo público (que é um contrato administrativo), nem com o contrato coativo (CARRAZZA, 2015, p. 666).*

Em suma, busca-se comprovar que o repasse de metade do valor dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT ao Estado constitui obrigação legal imputada ao Consórcio de seguradoras que opera este seguro. A respeito do tema, já se colacionou neste trabalho posicionamento do professor Heleno Taveira Torres, para quem o seguro obrigatório DPVAT e, conseqüentemente, as verbas que o custeiam, têm natureza jurídica obrigacional – privada, portanto (p. 68-69 deste trabalho) –, posicionamento este com o qual se concorda. Ocorre que, com base nesta primeira conclusão, o eminente professor automaticamente induz que a arrecadação estatal dos prêmios do seguro DPVAT também possui natureza jurídica obrigacional. Ou seja, ao seu ver, se a origem da receita é privada, a destinação pública não teria o condão de transformá-la em tributo. Com o fito de evitar desvirtuamentos interpretativos, veja-se na íntegra o posicionamento delineado:

*O DPVAT não se converte numa espécie de “ornitorrinco jurídico”, por suposta dúplice feição, pública e privada, da destinação das receitas. A variação das receitas vinculadas não modifica o regime privado da prestação ou do contrato que a origina. **Tampouco o método de arrecadação altera a natureza jurídica do pagamento. São receitas distintas, que embora pagas conjuntamente não se confundem quanto às relações jurídicas da destinação.***

*Por conseguinte, o prêmio do DPVAT não se pode conceber como típica “contribuição parafiscal”, pois a materialidade da “hipótese de incidência” e o sujeito passivo não refletem uma ação estatal, a demarcar a base de cálculo e o sujeito passivo, indiretamente relacionados à ação estatal. **E não se converte em tributo parafiscal, pelo fato de o produto de sua arrecadação serem receitas privadas, ao se destinarem ao consórcio de seguradoras, todas pessoas jurídicas de direito privado com finalidade lucrativa, que não***

<sup>53</sup> “**EMENTA:** Empréstimo compulsório. Dec. - Lei 1 2.047, de 20/07/1983. Súmula 418. A Súmula 418 perdeu validade em face do art. 21, § 2º, II, da Constituição Federal (redação dada pela emenda constitucional 1/69)” (BRASIL; STF, 1988, p. 1).

*exercem atividades de interesse público, ao menos diretamente* (TORRES, 2016, n.p.).

Nada obstante a conclusão do ilustre professor não seja aparentemente errônea – a destinação pública não modifica necessariamente a natureza jurídica da receita – a premissa que a fundamenta o é. Devidamente analisada a assertiva acima transcrita, percebe-se que o autor parte da premissa de que a origem da arrecadação estatal dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT é o próprio contrato de seguro. Ou seja, ao seu ver, a receita pública decorreria diretamente da relação jurídica contratual. Ocorre que o recebimento pelo Estado de parte do valor dos prêmios securitários não pode ser analisado a partir da relação jurídica securitária existente entre o Consórcio de seguradoras e os proprietários de veículos, mas sim a partir da relação jurídica existente entre o Estado e o Consórcio de seguradoras que operam o seguro obrigatório DPVAT.

O seguro obrigatório DPVAT e o repasse ao Estado de metade do valor dos seus prêmios constituem relações jurídicas rigorosamente diferentes e quase totalmente desvinculadas entre si: **a)** a primeira, eminentemente de direito privado, institui-se entre **a.1)** o Consórcio DPVAT e **a.2)** os proprietários de veículos automotores de via terrestre; **b)** a segunda, eminentemente de direito público, institui-se entre **b.1)** o Consórcio DPVAT e **b.2)** o Estado. Apesar de o eminente autor, com o qual se dialoga neste momento, não ter expressado esta conclusão, é possível aferir que os traços da assertiva aqui apresentada foram por ele descritos ao ter asserido que as verbas diferentemente destinadas “*são receitas distintas, que embora pagas conjuntamente não se confundem quanto às relações jurídicas da destinação*” (TORRES, 2016, n.p.). Resumindo em termos ainda mais simples o que se pretende demonstrar: o pagamento dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT pelos proprietários de veículos e o consequente repasse ao Estado de parte destes valores pelo Consórcio de seguradoras é a origem de uma nova relação jurídica de direito público, marcada pela compulsoriedade legal; e não mera destinação pública de receitas privadas.

Neste sentido, colhe-se escólio esclarecedor do eminente jurista Luís Roberto Barroso:

*Não apenas a legislação específica do DPVAT como também as leis orçamentárias anuais da União Federal acabam por retratar a existência de duas relações jurídicas diversas no contexto do sistema do seguro DPVAT. Como descrito inicialmente, a primeira relação envolve os proprietários de veículos automotores de via terrestre e as seguradoras integrantes dos consórcios do DPVAT, e tem natureza jurídica de seguro privado: por isso mesmo, não há menção a tal relação ou aos recursos a ela associados na legislação orçamentária. A segunda se estabelece entre as seguradoras e a União Federal e apresenta, segundo a maior parte da doutrina, natureza jurídica tributária* (BARROSO, 2013, p. 82-83).



Esta primeira premissa apresentada, para que se encaixe no âmbito da construção argumentativa aqui realizada, exige o esclarecimento de um novo ponto: se as relações jurídicas existentes entre **a)** os proprietários de veículos e o Consórcio DPVAT e **b)** entre este e o Estado são distintas, e se a compulsoriedade é requisito que integra necessariamente o conceito de tributo, há de ser localizada a compulsoriedade desta nova relação jurídica agora descortinada, para que, aí sim, seja alcançado o objetivo desta pesquisa. Em resumo, o que se quer dizer é que a destinação ao Estado de parte do valor dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT é obrigação legal, e não consensual, o que caracteriza a relação jurídica analisada (**b**) como essencialmente tributária, diferentemente da relação jurídica securitária (**a**).

Para que esta conclusão seja comprovada, mostra-se necessário distinguir **a)** a obrigatoriedade da contratação do seguro da **b)** compulsoriedade do repasse ao Estado de metade do montante bruto dos prêmios securitários arrecadados pelo sistema DPVAT. Quando o ilustre professor Heleno Taveira Torres avança que a receita pública decorrente dos prêmios securitários configura mera destinação pública desses valores, ele está a presumir que a obrigatoriedade da contratação do seguro (**a**) é o espeque da destinação pública. Ocorre que, uma vez extinguida a obrigatoriedade da contratação do seguro DPVAT, é possível visualizar que a compulsoriedade do repasse de parte da arrecadação dos prêmios securitários ao Estado mantém-se hígida.

Este posicionamento, ademais, pode ser extraído de parte do texto do professor Heleno Taveira Torres. Ao defender a natureza jurídica contratual do seguro DPVAT, o professor asseriu que:

*A compulsoriedade do DPVAT não diz respeito ao pagamento da prestação (prêmio), mas ao ato de contratar, à universalidade da cobertura. A obrigação imposta pela lei é de fazer, de contratar o seguro. Ainda que seja cobrado junto com a taxa de licenciamento de veículos, como técnica de praticidade, isso não o converte em tributo. O preço é consequência do contrato de seguro obrigatório.*

***A coercitividade no pagamento do DPVAT remete à compulsoriedade inerente aos contratos obrigatórios, que albergam a realização de um objetivo socialmente útil, sem qualquer relação com suposta ideia de “compulsoriedade” em razão do prêmio ser equivalente a algum “tributo” (TORRES, 2016, n.p.) [sem grifo no original].***

Apesar de o autor citado defender posicionamento oposto ao aqui defendido, a fundamentação por ele utilizada para negar o caráter tributário dos prêmios do seguro DPVAT – ao qual se concorda – também é aplicável para se analisar a relação jurídica existente entre o Estado e o Consórcio de seguradoras. Se a obrigatoriedade do seguro DPVAT diz respeito apenas ao ato “de contratar o seguro” (TORRES, 2016, n.p.), não seria ela, portanto, a

responsável pela legitimidade do repasse ao Estado de parte da arrecadação do Consórcio de seguradoras. A compulsoriedade, aqui, necessariamente deveria ser outra.

Neste sentido, imagine-se uma relação jurídica decorrente de um contrato de seguro qualquer (individual e privado) – v.g. seguro residencial contra incêndio – classificado genericamente como negócio jurídico voluntário, portanto. Certa feita, cria-se uma norma (legal ou infralegal) determinando que parte dos valores pagos pelos segurados à companhia seguradora no bojo deste contrato deverá ser repassado ao Estado. Visualiza-se aqui duas características diferentes de duas relações jurídicas distintas: a voluntariedade do contrato de seguro e a compulsoriedade da transferência de dinheiro ao Estado. Como se vê neste exemplo hipotético, a inexistência da obrigatoriedade do seguro faz com que a compulsoriedade da destinação pública seja exibida. Em outras palavras, a obrigatoriedade da contratação do seguro DPVAT esconde a compulsoriedade da transferência ao Estado de parte da arrecadação do Consórcio DPVAT.

Ao bem da verdade, percebe-se que boa parte das diversas conceituações e classificações relativas ao seguro obrigatório DPVAT ou ao repasse de parte dos seus valores ao Estado partem da premissa de que ambas constituiriam a mesma relação jurídica contratual. Para reforçar este posicionamento, relembre-se a inferência a que chegou o Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento dos Embargos de Declaração n. 0208935-27.2009.8.26.0100, de 9 de maio de 2011, já citado à fl. 63 deste trabalho:

*É de se anotar que o seguro DPVAT configura espécie de contribuição social ou parafiscal (REsp n.ºs 68.146 e 218.418), dado o caráter impositivo de seu pagamento por parte dos proprietários dos veículos automotores, e ao fato de que, ocorrendo o sinistro, a indenização é devida, não importando se o veículo foi ou não identificado, e se havia ou não prova de contribuição para o seguro - o regime da parafiscalidade constitui meio de financiamento tanto da seguridade social (INSS), quanto para a reparação dos danos decorrentes de acidentes de veículos automotores (DPVAT). E tais elementos evidenciam o seu caráter de contribuição social ou parafiscal (espécie tributária, cf. arts. 148 e 149 da CF/88), de modo que, em princípio, não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade, por falta de pertinência temática (BRASIL; TJSP, 2011, p. 3) [sem grifo no original].*

A repetição da citação, tendo sido modificada apenas a parte destacada, mostra-se necessária para comprovar a tese aqui delineada: a Colenda Corte Paulista, por não visualizar a distinção das relações jurídicas aqui apregoada, utilizou as características do seguro obrigatório DPVAT (obrigatoriedade da contratação e universalidade de cobertura) para qualificar a receita pública derivada da arrecadação dos prêmios securitários, e não as características inerentes à própria relação jurídica que dá origem àquela receita. Ou seja, apesar de a sua conclusão estar relativamente correta – ao afirmar que a receita pública decorrente do repasse ao Estado de

parte da arrecadação do Consórcio DPVAT tem natureza jurídica tributária –, os motivos que fundamentaram esta assertiva são equivocados. A universalidade da cobertura securitária, a obrigatoriedade da contratação do seguro ou a facilidade na obtenção das indenizações dizem respeito à relação jurídica securitária, não contribuindo muito para a análise da natureza jurídica da relação existente entre o Estado e o Consórcio de seguradoras.

Segundo, e por via de consequência, a Eminent Corte Paulista aplicou as características da relação jurídica existente entre o Consórcio de seguradoras e o Estado – especificamente o seu caráter tributário – para qualificar o próprio seguro obrigatório DPVAT, de modo que concluiu que o sistema DPVAT como um todo teria natureza jurídica tributária (parafiscal) – tese esta que já foi combatida no tópico 3.2 deste trabalho, para onde se remete o leitor.

Vale observar apenas que o posicionamento da Corte Paulista, como pontua Luís Roberto Barroso, foi repetido por outras Cortes pelo país, mas se fundamenta em equívoco de interpretação dos julgados do STJ citados:

*Vale registrar, neste ponto, que alguns Tribunais de Justiça vêm afirmando, com suposto esteio em dois precedentes do STJ (REsp n. 68.146/SP e REsp n. 218.418/SP), que o DPVAT teria natureza tributária [...]. A **afirmação, porém, não passa de um equívoco de compreensão. Os acórdãos do STJ mencionados sequer tratam do tema.** Nos dois casos, o STJ decidiu, com fundamento na Lei n. 6.194/74, que (I) a vítima tem o direito de receber a indenização mesmo que o causador do acidente não seja identificado ou que esteja em débito com o seguro, e que (II) as seguradoras integrantes dos consórcios são solidariamente responsáveis pelo pagamento da indenização (BARROSO, 2013, p. 125-126, nota de rodapé n. 51) [sem grifo no original].*

O mesmo caminho de análise seguiu o eminente professor Heleno Taveira Torres, apesar de a sua conclusão ter sido diametralmente oposta à da Corte Paulista. O ilustre professor empregou as características do seguro obrigatório DPVAT (especificamente a sua natureza jurídica contratual) para fundamentar a hipótese de que o repasse ao Estado de parte da arrecadação dos prêmios securitários não constituiria tributação. Em suma, este trabalho concorda e discorda concomitantemente com ambos os posicionamentos. Defende-se que o seguro obrigatório DPVAT, nada obstante a obrigatoriedade legal da contratação, possui natureza jurídica contratual (tópico 3.2 deste trabalho), assim como a destinação ao Estado de parte dos prêmios do seguro DPVAT constitui relação jurídica diversa, marcada pelo seu caráter tributário.

Para se compreender por que a visualização da distinção das relações jurídicas aqui citada é tão dificultosa, é imperioso se retomar o estudo do desenvolvimento histórico do seguro

obrigatório DPVAT, e especialmente da partição das receitas dele provenientes (tópico 3.1.1 deste trabalho).

Como se viu, uma das três espécies de cobertura do seguro obrigatório DPVAT é a que garante o reembolso, às vítimas do trânsito, de despesas com assistência médica e suplementares - DAMS, prevista na Lei n. 6.194/74 desde a sua criação e ainda vigente (BRASIL, 1974, art. 3º, inciso III). O que merece destaque, neste momento, é que tanto as entidades vinculadas ao extinto Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, com base na Resolução do CNSP n. 1/75, quanto diretamente o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS ou entidades a eles vinculadas, com base na Resolução n. 6/80 do CNSP, podiam receber as indenizações por DAMS nos casos em que prestassem assistência médica às vítimas do trânsito.

Ao permitir que a indenização por DAMS fosse paga diretamente ao Estado ou às entidades a ele vinculadas que prestassem assistência médica às vítimas do trânsito, as Resoluções do CNSP n. 1/75 e 6/80 de certa maneira incluíram estas entidades como beneficiárias do seguro obrigatório DPVAT – a redação dos dispositivos normativos leva a essa conclusão, visto que previu esta possibilidade no tópico em que elenca os beneficiários do seguro (p. 53 deste trabalho). Nestes termos, pode-se dizer que o objeto segurado, nos casos em que o beneficiário da indenização por DAMS era a própria entidade pública ou privada a ela conveniada, migrou das despesas médicas da vítima do trânsito para o custo da prestação do serviço público. Nestas hipóteses, a prestação do serviço de saúde pública às vítimas do trânsito pelo sistema de seguridade social então vigente era financiada pelas indenizações do seguro obrigatório DPVAT e, em última instância, pelos proprietários de veículos automotores que pagavam os prêmios securitários.

Por mais questionável que pudesse ser essa sistemática – tanto no que toca à sua validade jurídica quanto à sua eficiência econômica, análise esta que infelizmente não pode ser realizada neste trabalho – as receitas provenientes das indenizações por DAMS pagas pelas seguradoras ao Estado, por se assemelhar à figura de beneficiário do seguro obrigatório, aparentemente mantinham a sua natureza jurídica contratual: aqui, a participação do Estado no seguro se dava na condição assemelha ao dos beneficiário do seguro, cujo dano a ser reparado era o custo do serviço público de saúde prestado às vítimas do trânsito. Neste cenário, repita-se, o posicionamento do ilustre professor Heleno Taveira Torres se enquadraria perfeitamente, visto que a única relação jurídica existente era a securitária, de modo que o recebimento pelo Estado das indenizações configuraria mera destinação pública de receitas privadas.

Ocorre que com a constituição do primeiro Convênio DPVAT, em 1986, e a superveniente elaboração das Leis n. 7.604/87, Lei n. 8.212/91 e Lei n. 9.503/97 (p. 53-55 deste trabalho), o Estado deixou de ser mero beneficiário das indenizações por DAMS do seguro obrigatório DPVAT, visto que passou a receber o repasse compulsório de parte do montante bruto dos prêmios securitários pagos pelos proprietários de veículos, sob a justificativa de que a destinação pública destes valores seria necessária para custear o serviço público de saúde prestado às vítimas do trânsito. Tanto que a Resolução do CNSP n. 56, de 28 de agosto de 2001, deixou de prever a hipótese de pagamento da indenização por DAMS quando a assistência médica às vítimas de trânsito fosse prestada pelo sistema público de saúde<sup>54</sup>.

A vedação tornou-se expressa e alcançou o nível legal após a elaboração da Medida Provisória n. 451, de 15 de dezembro de 2008, e sua posterior conversão na Lei n. 11.945, de 4 de junho de 2009, que além de vedar expressamente o deferimento de indenizações por DAMS caso o atendimento médico seja realizado em caráter público (custeado pelo Sistema Único de saúde – SUS)<sup>55</sup>, proibiu a cessão dos direitos de créditos das vítimas às instituições médicas e hospitalares<sup>56</sup>, com o intuito tanto de inibir duplo financiamento das entidades de saúde que prestam concomitantemente atendimento de saúde privado e público (vinculadas ao SUS) quanto reduzir os pedidos de indenização desta natureza, consoante demonstra a exposição de motivos da MP 451/2008<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> “Art. 9º No caso de Invalidez Permanente e Despesas de Assistência Médica e Suplementares (DAMS), o beneficiário da indenização será a própria vítima.

Art. 11 No caso de indenização por Despesas de Assistência Médica e Suplementares (DAMS), deverão ser observados os seguintes procedimentos: I - quando a assistência for prestada por pessoa física ou jurídica, **sem convênio com o Sistema Único de Saúde (SUS)**, o pagamento será feito à vítima” (CNSP, 2001, arts. 9º e 11, inciso I) [sem grifo no original].

<sup>55</sup> § 3º As despesas de que trata o § 2º deste artigo **em nenhuma hipótese poderão ser reembolsadas quando o atendimento for realizado pelo SUS**, sob pena de descredenciamento do estabelecimento de saúde do SUS, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009)” (BRASIL, 1974, art. 3º, § 3º, redação dada pela Lei n. 11.945/2009).

<sup>56</sup> “§ 2º Assegura-se à vítima o reembolso, no valor de até R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais), previsto no inciso III do caput deste artigo, de despesas médico-hospitalares, desde que devidamente comprovadas, efetuadas pela rede credenciada junto ao Sistema Único de Saúde, quando em caráter privado, **vedada a cessão de direitos**. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009)” (BRASIL, 1974, art. 3º, § 2º, redação dada pela Lei n. 11.945/2009).

<sup>57</sup> “31. Outro aspecto importante abordado no projeto diz respeito ao ressarcimento às clínicas e hospitais privados, conveniados com o SUS. O volume de indenizações de despesas com tratamento médico-hospitalar (DAMS) vem crescendo progressivamente nos últimos anos, sendo que 85% dos pedidos de indenização são feitos por hospitais e clínicas e não pelo próprio beneficiário. Estes estabelecimentos obtêm a cessão dos direitos da vítima do acidente de trânsito e deixam de buscar o ressarcimento junto ao SUS, pleiteando a indenização junto ao Seguro DPVAT, porque a tabela por este utilizada para o ressarcimento de DAMS é 30% maior que a do SUS.

Como se viu no tópico específico sobre o tema (3.1.1 deste trabalho), a necessidade da arrecadação estatal foi o principal motivo para imposição do repasse, bem como do aumento sucessivo do percentual destinado ao Estado – hoje fixado em 50% da receita bruta do sistema DPVAT. Percebe-se, neste novo cenário, que o Estado deixou de participar da relação jurídica securitária como suposto beneficiário da indenização por DAMS – atividade hoje vedada pela Lei, como demonstrado acima – e passou a atuar como sujeito ativo de uma nova relação jurídica caracterizada pela compulsoriedade, materializada nos comandos normativos já analisados.

Ao bem da verdade, se assim não fosse, as disposições normativas que preveem a obrigatoriedade do repasse ao Estado de parte do montante bruto dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT seriam absolutamente desnecessárias. Bastaria que a Lei n. 6.194/74 ou até mesmo disposições normativas infralegais incluíssem o Estado, por meio da entidade pública respectiva ou aquelas a ele associadas, como beneficiário do seguro. Ao escolher impor a destinação pública de parte dos valores dos prêmios do seguro sem participar da relação jurídica securitária, o Estado passou a exercer, mesmo que de forma excedente – inválida, portanto – a sua competência tributária. Neste sentido, veja-se excerto da obra de Cláudio de Oliveira Santos Colnago, ao comentar a previsão contida no parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91:

*O mencionado diploma legal é claro em gerar um dever jurídico de levar dinheiro aos cofres do Estado<sup>37</sup>, estabelecendo seus critérios material (ser seguradora que opera com o seguro obrigatório DPVAT), espacial (localizada no território brasileiro), temporal (anualmente), pessoal (União Federal – sujeito ativo e Seguradoras – sujeito passivo), assim como o critério quantitativo – base de cálculo (total dos prêmios recolhidos a título de seguro DPVAT, e alíquota (50%)).*

[...]

<sup>37</sup>Como visto no tópico 2, estes são os únicos requisitos para que um dever jurídico possa ser qualificado como uma obrigação tributária (COLNAGO, 2003, p. 83) [sem grifo no original].

Em resumo, a compulsoriedade do repasse ao Estado de metade dos prêmios brutos do seguro obrigatório DPVAT, previsto no parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91, por não se confundir com a obrigatoriedade da contratação deste seguro, reflete o último requisito integrante do conceito de tributo (b) por ora analisado, o que, em adição aos demais requisitos já delineados, caracteriza a natureza tributária desta relação jurídica.

---

32. Para solucionar esta situação que gera grande distorção em relação aos objetivos do seguro que prevê o reembolso diretamente à vítima, o projeto acrescenta o §2º no artigo 3º da mencionada Lei, vedando que estabelecimentos ou hospitais conveniados ao SUS possam valer-se do mencionado artifício para obter, em nome da vítima, reembolso das despesas médico-hospitalares, junto ao Seguro DPVAT” (BRASIL, 2008, arts. 31 e 32).

#### **4.5. A inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91 e do parágrafo único do art. 78 da Lei n. 9.503/97 - CTB**

No tópico anterior demonstrou-se a natureza jurídica tributária do repasse ao Estado de parte dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT. Realizou-se, portanto, uma análise meramente conceitual sobre o tema. Ultrapassada essa etapa, defronta-se com um novo obstáculo. Como se viu nos tópicos 4.1 e 4.2 deste trabalho, todo e qualquer tributo, para ter validade, deve respeitar os limites constitucionais ao poder de tributar do Estado. Já se viu, resumidamente, que tanto os princípios constitucionais quanto as competências tributárias atuam como freios à tributação. Especialmente no que toca à estas últimas, vale relembrar que, por serem taxativamente previstas no texto constitucional – cuja excepcionalidade é a competência tributária residual da União (SABBAG, 2017, p. 433) – toda atividade tributária deverá, necessariamente, enquadrar-se nos arquétipos das espécies tributárias delineadas pelas competências constitucionais. Sobre o tema, Leandro Paulsen ensina de forma objetiva e didática que:

*Quando uma Constituição diz quais os tributos que podem ser instituídos, qual o veículo legislativo necessário para tanto e demais garantias a serem observadas, sabe-se, a contrario sensu, que o que dali desborda é inválido (PAULSEN, 2017, p. 19).*

A atividade de classificar os tributos mediante a conjugação de características que lhes são peculiares objetiva demonstrar o regime jurídico aplicável a cada espécie tributária (AMARO, 2016, p. 91). Tendo isto em conta, para que seja possível a análise da validade jurídica de determinado tributo, mostra-se necessária a identificação da espécie objeto de estudo.

Consoante já explicitado no tópico 4.2 deste trabalho, o rol de tributos previstos na Constituição Federal de 1988 passíveis de instituição são os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. De forma resumida, as principais características distintivas de cada um deles são as seguintes: os impostos são marcados pela dissociação a “*nenhuma atuação estatal divisível e referível ao sujeito passivo*” (AMARO, 2016, p. 103) – não possuem, portanto, qualquer caráter contraprestacional no que toca ao contribuinte<sup>58</sup> –, não são afetados a “*determinado aparelhamento estatal ou paraestatal*” (AMARO, 2016, p. 103) – ou seja, não possuem a destinação de receitas

---

<sup>58</sup> “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966b, art. 16).

vinculadas<sup>59</sup> –, assim como “*são instituídos mediante a previsão legal de fatos típicos*” (AMARO, 2016, p. 103), uma vez que, por não guardar vinculação a qualquer atividade estatal, devem ser identificados pelo fato do contribuinte descrito pelo legislador (via de regra já previstos no texto constitucional, com exceção das competências da União para criar os impostos residuais e de guerra<sup>60</sup>).

As taxas, por sua vez, em contraposição aos impostos, são tributos cujo fato gerador “*não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado*” (AMARO, 2016, p. 53) específico e referível ao contribuinte, tendo, portanto, relativo caráter contraprestacional. A motivação financeira das taxas – não aferível na seara jurídica do Direito Tributário – é a imputação do pagamento de serviços públicos específicos e divisíveis ao contribuinte que deles usufruiu. No plano jurídico tributário, contudo, esta motivação reflete-se na conexão dos fatos geradores previstos à atuação estatal (AMARO, 2016, p. 104-105)<sup>61</sup>.

O que se faz necessário pontuar é que, por mais que a destinação financeira dos recursos tributários colhidos por meio dos impostos ou das taxas esteja na raiz da própria classificação aqui apresentada (impostos custeiam atividades gerais do Estado e taxas atividades específicas e divisíveis), ela não constitui requisito jurídico inerente à estas exações, ou seja, a destinação, aqui, não adentra a esfera da juridicidade tributária. Sua análise se dá na esfera metajurídica, sendo concebida como elemento que não produz efeitos no mundo jurídico do Direito Tributário (AMARO, 2016, p. 96-97). Eventual desvio de finalidade da tributação, nestes casos, apenas configura elemento de validade da aplicação dos recursos tributários, mas não da relação jurídica tributária em si (AMARO, 2016, p. 101).

---

<sup>59</sup> “Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo” (BRASIL, 1988, art. 167, caput e inciso IV).

<sup>60</sup> “Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação” (BRASIL, 1988, art. 154, caput e incisos I e II).

<sup>61</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (BRASIL, 1988, art. 145, caput e inciso II).



Esta breve explicação se mostra necessária para a compreensão das contribuições<sup>62</sup>. Estas são caracterizadas em razão da “*destinação a determinada atividade*”, ou seja, são tributos “*afetados à execução de uma atividade estatal ou paraestatal específica*” (AMARO, 2016, p. 105 e 107). Aqui, a destinação financeira da arrecadação tributária é elencada pela norma como requisito intrínseco ao próprio conceito da respectiva espécie tributária, de modo que a atividade legislativa que desvirtue a destinação inerente àquele tributo seria considerada inválida – neste cenário, a finalidade adentra o plano jurídico do Direito Tributário, criando efeitos também nesta esfera normativa. A eventual referibilidade ao contribuinte, que como se viu é característica intrínseca ao fato gerador das taxas, não é relevante para a caracterização das contribuições, assim como não o é a identificação do seu fato gerador. Nestes termos, a atividade estatal financiada pelas contribuições “*pode aproveitar ou não ao contribuinte*” (AMARO, 2016, p. 107), assim como pode ou não possuir o mesmo fato gerador e base de cálculo de impostos, e mesmo assim não se confundir nem com estes e nem com aquelas.

*A atividade a cuja execução se destina a receita arrecada não é necessariamente referível ao contribuinte, embora possa sê-lo, em maior ou menor grau, atualmente ou no futuro, efetiva ou eventualmente. A existência ou não dessa referibilidade (da atividade ao contribuinte) é um dado acidental (que pode ou não estar presente) e não essencial (ou seja, não indispensável na identificação da exação). O que sobressai é a destinação do tributo àquela atuação específica* (AMARO, 2016, p. 106).

Especificamente no que toca à distinção entre as taxas e as contribuições, percebe-se que a destinação financeira das taxas, ao adentrar a seara do Direito Tributário, metamorfoseia-se em causa da tributação, materializada na vinculação do fato gerador à atividade estatal específica e divisível (AMARO, 2016, p. 97). Por outro lado, a destinação financeira das contribuições é concebida pelo Direito Tributário exatamente como o é, independentemente de qualquer atuação estatal, de modo que a inexistência efetiva da atuação do Estado financiada pela contribuição recolhida não afeta a validade da relação tributária da qual ela decorre. As contribuições não se caracterizam pelo fato gerador, seja ele do Estado ou do contribuinte (AMARO, 2016, p. 106-107).

---

<sup>62</sup> “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União” (BRASIL, 1988, art. 149, caput e § 1º).

Vale pontuar que se abre mão de conceituar neste trabalho os empréstimos compulsórios e as contribuições de melhoria, tendo em conta a notória discrepância destes tributos em relação à tributação que por ora se analisa. Assim sendo, ultrapassada esta primeira barreira conceitual acerca das espécies tributárias, chega-se o momento de classificar o tributo incidente sobre os prêmios do seguro obrigatório DPVAT de acordo com as espécies tributárias analisadas.

Da leitura dos dispositivos legais que o preveem, é possível retirar os principais elementos deste tributo, quais sejam o fato gerador, base de cálculo, alíquota, sujeitos ativo e passivo e, em especial, a destinação da receita obtida. Veja-se:

*Art. 27. Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social **50%** (cinquenta por cento) do valor total do **prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS**, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito (BRASIL, 1991, art. 27, parágrafo único) [sem grifo no original].*

Da leitura do dispositivo acima citado é possível perceber, por primeiro, que se sobressai aos demais elementos da relação jurídica ali descrita a destinação das receitas obtidas pela tributação dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT: 50% “do valor total do prêmio recolhido” (Lei n. 8.212/91, art. 27, parágrafo único), ou seja, metade do valor de cada prêmio securitário pago pelos proprietários de veículos automotores deverá ser destinado ao SUS para o custeio da atividade pública descrita no dispositivo.

É possível se visualizar, portanto, que a destinação das receitas é o principal elemento caracterizador desta espécie tributária, o que leva à conclusão de que este tributo constitui uma contribuição. A vinculação da receita tributária ao financiamento de serviços públicos afasta-o dos impostos (BRASIL, 1988, art. 167, *caput* e inciso IV), assim como a inexistência de qualquer serviço estatal específico e divisível caracterizado como fato gerador da tributação afasta-o das taxas (BRASIL, 1988, art. 145, *caput* e inciso II).

Vale frisar que se as contribuições são distinguidas dos demais tributos em razão da destinação vinculada da receita obtida, as suas subespécies são divididas de acordo com as diferentes destinações das suas receitas (AMARO, 2016, p. 108). Retomando o resumo esquemático de todas as espécies e subespécies tributárias existentes no ordenamento jurídico brasileiro, citado às páginas 78-79 deste trabalho, vê-se que as contribuições podem ser agrupadas em quatro subespécies básicas: **d.1)** contribuições sociais, **d.2)** de intervenção no domínio econômico, **d.3)** do interesse das categorias profissionais ou econômicas, e **d.4)** de iluminação pública municipal ou distrital (PAULSEN, 2017, p. 51-52)

Ao se cotejar a destinação das receitas da contribuição incidente sobre os prêmios do seguro DPVAT e as espécies previstas no texto constitucional, é possível concluir, por exclusão, que aquela só poderia se tratar de uma **contribuição social**, consoante, ademais, também entendeu Cláudio de Oliveira Colnago (COLNAGO, 2003, p. 83). Neste sentido também já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

*Os recolhimentos de parte da arrecadação de prêmios do seguro DPVAT efetuados em favor do Sistema de Seguridade Social de que ora se trata constituem, em verdade, contribuições sociais de Seguridade Social a cargo das seguradoras que integram o Sistema Nacional de Seguros Privados. A rigor, não é o simples repasse de parte da arrecadação de prêmios do seguro DPVAT que chega aos cofres da Seguridade Social, mas a **contribuição social calculada com base na referida arrecadação**. Ou seja, arrecadam-se prêmios de seguro dos proprietários de veículos automotores de vias terrestres, cujo montante serve de base de cálculo da contribuição social devida pelas seguradoras (BRASIL; TCU, 2005, p. 23) [sem grifo no original].*

Vale sublinhar que a destinação social, enquanto elemento caracterizador desta subespécie de contribuição, não se restringe ao custeio da seguridade social (saúde, assistência e previdência – CF/88, Título VIII, Capítulo II), senão alcança todos os objetivos sociais do Estado relativos à Ordem Social (CF/88, Título VIII, Capítulos I a VIII.), podendo-se citar, além da seguridade, a educação, a cultura, o meio ambiente entre outros (PAULSEN, 2017, p. 62).

Em razão disto, as contribuições sociais (**d.1**) são novamente subdivididas em razão da especificidade da destinação social das suas receitas, desta forma: **d.1.1) contribuições sociais gerais** (aquelas destinadas ao custeio da ordem social, excluídas as contribuições destinadas à seguridade social) e **d.1.2) contribuições sociais de seguridade social** (aquelas destinadas ao custeio da seguridade social – Saúde, Assistência e Previdência) (PAULSEN, 2017, p. 62).

Neste sentido, é possível concluir que o tributo previsto no parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/91, por se destinar ao SUS, enquadra-se dentro da subcategoria das contribuições sociais de seguridade social (**d.1.2**). A especificidade da classificação aqui descrita se faz necessária por um motivo. O Código de Trânsito Brasileiro - CTB, como já se viu, modificou a destinação de parte das receitas da tributação dos prêmios do seguro DPVAT, nos seguintes termos:

*Art. 78. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desporto, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, por intermédio do CONTRAN, desenvolverão e implementarão **programas destinados à prevenção de acidentes**.  
Parágrafo único. O percentual de **dez por cento** do total dos **valores arrecadados destinados à Previdência Social**, do Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via*

*Terrestre - DPVAT, de que trata a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, serão repassados mensalmente ao **Coordenador do Sistema Nacional de Trânsito** para aplicação exclusiva em programas de que trata este artigo (BRASIL, 1997, art. 78, caput e parágrafo único) [sem grifo no original].*

Assim, após a elaboração do CTB, a receita derivada da tributação incidente sobre a arrecadação do sistema DPVAT ficaram assim particionados: do montante correspondente a 50% dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT recebido pelo Estado (Lei n. 8.212/91, art. 27, parágrafo único), **a)** 90% deverá ser destinado ao SUS (45% do valor dos prêmios securitários); e **b)** 10% deverá ser destinado ao DENATRAN (5% do valor dos prêmios securitários), para o custeio das atividades públicas descritas nos respectivos dispositivos legais (CNSP, 2017, art. 49).

Ocorre que a destinação das receitas ao DENATRAN (**b**) para o financiamento de programas destinados à prevenção de acidentes, por mais que possa ser caracterizada como política educacional (COLNAGO, 2003, p. 85) – social, portanto – não autoriza o seu enquadramento na subcategoria das contribuições sociais de seguridade social. Assim, percebe-se que, enquanto o parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/91 caracteriza uma contribuição social de seguridade social (**d.1.2**), o parágrafo único do art. 78 do CTB aproxima-se ao conceito de uma contribuição social geral (**d.1.1**) (COLNAGO, 2003, p. 86). E aqui, novamente, a subclassificação se mostra necessária para a análise da validade jurídica do tributo estudado.

Como já se viu, ao delegar competência tributária aos entes federativos, o texto constitucional está a dizer quando a tributação pode ser realizada, assim como quais os limites desta tributação. Este raciocínio é aplicável, também, às contribuições sociais, sejam elas gerais ou de seguridade social, especialmente após a elaboração da Emenda Constitucional n. 33/2001, que passou a prever as possíveis bases de cálculo das contribuições previstas no art. 149 da CF/88<sup>63</sup>. Nada obstante a longa discussão existente sobre o tema, manifestou-se a Suprema Corte naquele sentido ao julgar o Recurso Extraordinário n. 559.937-RS, sob o rito da repercussão geral:

*A redação do art. 149, § 2º, III, a, da Constituição, pois, ao circunscrever a tributação ao faturamento, à receita bruta e ao valor da operação ou, no caso de importação, ao valor aduaneiro, teve o efeito de impedir a pulverização de contribuições sobre bases de cálculo não previstas, evitando, assim, efeitos extrafiscais inesperados e adversos que poderiam advir da eventual*

---

<sup>63</sup> “Art. 149. § 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo: III - poderão ter alíquotas: a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada” (BRASIL, 1988, art. 149, § 2º, inciso III).

*sobrecarga da folha de salários, reservada que ficou, esta base, ao custeio da seguridade social (art. 195, I, a), não ensejando, mais, a instituição de outras contribuições sociais e interventivas. Na linha de desoneração da folha de salários, aliás, também sobreveio a EC 42/03, que, ao acrescentar o § 13 ao art. 195 da Constituição, passou a dar suporte para que, mesmo quanto ao custeio da seguridade social, a contribuição sobre a folha seja substituída gradativamente pela contribuição sobre a receita ou o faturamento.*

[...]

*Ao dizer que as contribuições sociais e interventivas poderão ter alíquotas "ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro", o Constituinte Derivado inovou por circunscrever a tais bases a respectiva competência, sem prejuízo do já previsto no art. 195 da Constituição (BRASIL; STF, 2013, p. 14-15).*

Assim sendo, é vedado à União Federal a criação de contribuições sociais que não estejam previstas no texto constitucional, ressalvada a previsão do § 4º do art. 195 da CF/88 que prevê a competência residual da União para criar apenas contribuições sociais de seguridade social (**d.1.1**)<sup>64</sup>. O texto constitucional exige, contudo, que o exercício desta competência residual se dê por meio de lei complementar<sup>65</sup>, além de que o novo tributo seja não cumulativo e não tenha fato gerador e base de cálculo de outras contribuições (SABBAG, 2017, p. 435).

Diante do exposto, pode-se concluir que: **a)** o parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91 é inconstitucional por violar a exigência constitucional de que o exercício da competência tributária residual de contribuições sociais de seguridade social da União se dê por meio de lei complementar, visto que a Lei n. 8.212/91 é ordinária; e **b)** o parágrafo único do art. 78 do CTB é inconstitucional por dois motivos: **b.1)** caso se considere que este dispositivo caracteriza contribuição social distinta da prevista na Lei 8.212/91, tendo em conta a especificidade da destinação – que, como se viu, é o critério adotado para a subclassificação das contribuições – este dispositivo seria inconstitucional por violar os limites traçados pelas competências constitucionais, tendo em vista que inexistente a possibilidade de criação de contribuições sociais gerais (d.1.1) distintas daquelas previstas no texto constitucional. Estes dois posicionamentos são defendidos por Cláudio de Oliveira Colnago (COLNAGO, 2003, p. 86); e **b.2)** caso se considere que esse dispositivo constitui mera destinação financeira diversa da prevista na contribuição social de seguridade social criada pela Lei n. 8.212/91, este

<sup>64</sup> “§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I” (BRASIL, 1988, art. 195, § 4º).

<sup>65</sup> “Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 154, caput e inciso I).

dispositivo seria igualmente inconstitucional por violar característica inerente à própria contribuição criada, isto porque, como já se viu, “a destinação do tributo é prevista pela Constituição como aspecto integrante do regime jurídico da figura tributária” (AMARO, 2016, p. 99), de modo que o seu desvirtuamento configuraria, da mesma forma, excesso do exercício da competência tributária residual, que permite apenas a criação de contribuições sociais de seguridade social, e não gerais, como também já se viu.

No que toca ao próximo requisito analisado, da leitura de ambos os dispositivos da Lei n. 8.212/91 e do CTB, percebe-se que o sujeito ativo do tributo em questão é a União Federal. Discorda-se, neste momento, do posicionamento de Cláudio de Oliveira Colnago, para quem os sujeitos ativos deste tributo seriam, respectivamente, o SUS/Fundo Nacional de Saúde<sup>66</sup> e o DENATRAN<sup>67</sup> (COLNAGO, 2003, p. 86), isto porque estas entidades não constituem pessoas jurídicas de direito público, consoante exige o art. 119 do CTN<sup>68</sup> (PAULSEN, 2017, p. 206).

É possível inferir do dispositivo da Lei n. 8.212/91, ainda, o fato gerador, base de cálculo, sujeito passivo e alíquota deste tributo. Para tanto, faz-se necessário relembrar a modificação no modelo de operação do sistema DPVAT trazido pelo Decreto n. 2.867/1998, ao prever que o “*prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT será arrecadado pela rede bancária e repassado diretamente e sem qualquer retenção*” (BRASIL, 1998, art. 1º, *caput*) – vide p. 56 deste trabalho. Para Cláudio de Oliveira Colnago, ao determinar a separação diretamente pela agência bancária dos percentuais dos prêmios securitários a serem repassados ao Estado, a norma em questão teria definido “*como núcleo da hipótese tributária o fato de ser proprietário de veículo automotor e como sujeito passivo o proprietário do veículo automotor de via terrestre*” (COLNAGO, 2003, p. 89), apesar de pontuar que a modificação trazida pelo Decreto seria inválida por modificar as características do tributo previstas na Lei n. 8.212/91.

Apesar de ser compreensível o objetivo do citado autor ao defender essa assertiva – materializado na conclusão de que a referida contribuição social também seria inconstitucional por possuir o mesmo fato gerador do IPVA, de competência dos Estados (COLNAGO, 2003,

---

<sup>66</sup> “Art. 9º O FNS, como unidade de orçamento, finanças e contábil do SUS, integra os órgãos setoriais de que trata o inciso II do art. 4º da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001” (BRASIL, 2001, art. 9º, *caput*).

<sup>67</sup> “Art. 2º O Ministério das Cidades tem a seguinte estrutura organizacional: I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado das Cidades: [...] b) Secretaria-Executiva: [...] 2. Departamento Nacional de Trânsito” (BRASIL, 2016, art. 2º, inciso I, alínea b)

<sup>68</sup> “Art. 119. Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento” (BRASIL, 1966b, art. 119).

p. 89) – discorda-se do seu posicionamento por dois motivos: o primeiro deles é que ao determinar o repasse de 50% “do valor total do **prêmio recolhido**”, o parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91 aparentemente fixa como fato gerador do tributo o recebimento dos prêmios securitários pelo Consórcio DPVAT, e não a propriedade de veículo em si, tanto que o fato gerador do tributo não estará caracterizado nos casos em que o proprietário do veículo não pagar o prêmio securitário, o que, apesar de impossibilitar o licenciamento do automóvel, não é impossível de acontecer. Assim, a propriedade de veículo não se enquadra no conceito de fato gerador, concebido como “*a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência*” (BRASIL, 1966b, art. 114). Leandro Paulsen ensina que “*para que incida a norma, é imprescindível e basta que ocorra o que ela prevê como situação geradora da obrigação tributária; nada mais, nada menos*” (PAULSEN, 2017, p. 200).

O que se poderia discutir é se, apesar da expressa utilização pelo dispositivo legal da palavra “recolhido” – referível aos prêmios –, o fato gerador do tributo analisado teria migrado **a)** do recebimento ao **b)** pagamento dos prêmios do seguro, o que, por consequência, modificaria o sujeito passivo da relação tributária **a.1)** do Consórcio DPVAT para **b.1)** os proprietários de veículos. Acredita-se, contudo, que apesar de o repasse dos percentuais dos prêmios securitários devidos ao Estado ser realizado diretamente pelas instituições bancárias – ou seja, o Consórcio DPVAT não chega a receber efetivamente o valor total pago pelos proprietários de veículos, diferentemente da sistemática anterior ao Decreto n. 2.867/98 – a sujeição passiva da tributação continua com as seguradoras.

O Consórcio DPVAT, deste modo, apenas inclui o valor do tributo nos prêmios cobrados dos proprietários de veículos. Os proprietários de veículos se aproximariam, portanto, da figura dos chamados contribuintes de fato, existentes nos denominados impostos indiretos e cuja característica principal é a de ser aquele “*a quem é diretamente transferido o ônus econômico do tributo mediante destaque expresso do valor devido na operação, mas que não está obrigado ao pagamento e não pode ser demandado pelo Fisco*” (PAULSEN, 2017, p. 208). O Estado cobra do Consórcio de seguradoras, e não dos proprietários de veículos. O fato do encargo econômico ser repassado aos proprietários de veículos é apenas a forma encontrada pelo Consórcio para suportar o ônus da tributação.

No mais, isto se explica em razão de uma constatação de ordem técnica e outra de ordem prática: primeiramente, vale frisar que os valores dos prêmios securitários são calculados anualmente e de forma prévia pela SUSEP através de métodos atuariais. Sendo que a base de cálculo do tributo em questão é o valor dos prêmios (veja-se a figura anexa à página 59 deste trabalho), sabe-se, desde já, qual é o valor real do tributo em relação a cada prêmio securitário

pago por cada proprietário de veículo – consoante demonstra o ANEXO E constante nas páginas 132-133 deste trabalho (LÍDER, 2018, n.p.) –, de modo que o pagamento desta contribuição pode ser repassado diretamente ao proprietário do veículo que paga o prêmio; segundo, o repasse da receita tributária ao Estado diretamente pela instituição financeira inibe eventuais desvios daquela verba, motivo, ademais, que foi determinante para a elaboração do Decreto n. 2.867/98, como já se viu (remete-se o leitor novamente às p. 56 deste trabalho).

Por fim, é possível retirar dos dispositivos analisados que a alíquota do tributo incidente sobre a arrecadação bruta do sistema DPVAT é de 50%, consoante texto expresso do parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91 (COLNAGO, 2003, p. 86). Ao comentar o dispositivo em questão, o autor citado opina que *“a elevada alíquota da exação (50%) caracteriza um imoral confisco, a vilipendiar as garantias constitucionais do direito de propriedade (art. 5º, XXII) e da vedação à utilização de tributo de forma confiscatória”* (COLNAGO, 2003, p. 83-84). Não há de se olvidar que a tributação incidente sobre os prêmios do seguro obrigatório DPVAT não são caracterizados pela extrafiscalidade, o que poderia justificar a elevada alíquota. Nada obstante isto, vale lembrar que a análise da confiscatoriedade da tributação deve ser realizada levando em consideração a totalidade da carga tributária imposta ao contribuinte por uma mesma pessoa política, e não o peso do tributo analisado individualmente (SABBAG, 2017, p. 251-252). Desta forma, não se mostra possível concluir se o tributo por ora analisado viola o princípio do não confisco. À primeira vista, não se acredita que o pagamento anual dos prêmios securitários pelos proprietários de veículos teria o condão de atacar o mínimo existencial daqueles indivíduos, hipótese que demandaria uma análise muito mais aprofundada.

Por fim, mostra-se necessário analisar a tributação dos prêmios do seguro DPVAT aos olhos do princípio da capacidade contributiva. Neste ponto, apresentam-se dois caminhos argumentativos que levam a conclusões distintas. O primeiro deles leva a crer que a tributação por ora analisada, na forma como é realizada, afrontaria o princípio da capacidade contributiva, isto porque o valor do tributo repassado aos proprietários de veículos varia de acordo com o valor dos prêmios securitários (que como se viu, é a base de cálculo desta contribuição social – veja-se novamente a figura anexa à p. 59). Uma vez que os prêmios securitários são calculados levando-se em consideração a necessidade do pagamento das indenizações e dos custos de operação do seguro, mediante cálculos atuariais realizados pela SUSEP, é possível inferir que **a)** o valor do tributo incidente sobre cada prêmio securitário pago variará de acordo com as categorias de veículos previstas no art. 38 da Resolução do CNSP n. 332/2015. Disto decorre que **a.1)** o valor do tributo, em última instância, estará sendo calculado tendo por base os



fundamentos atuarias utilizados no cálculo dos próprios prêmios securitários, e não a capacidade contributiva dos proprietários de veículos que arcam efetivamente com o encargo. Exemplo disto pode ser visualizado novamente no ANEXO E deste trabalho (LÍDER, 2018, n.p.): enquanto um proprietário de um carro (categoria 1) – mesmo que de luxo – pagará em 2018 o valor de R\$ 41,40 ao Consórcio DPVAT, do qual R\$ 20,70 corresponde ao valor do tributo embutido pelo Consórcio de seguradoras no valor do prêmio; o proprietário de uma motocicleta (categoria 9) – mesmo que de valor de mercado irrisório e que seja utilizada como meio de transporte diário e essencial – pagará R\$ 180,65 ao Consórcio DPVAT, do qual R\$ 90,32 corresponde ao tributo. Assim, o citado princípio estaria sendo violado na sua acepção objetiva, em razão de o seu fato gerador não representar “*signo de manifestação de riqueza*” (SIQUEIRA, 2010, p. 82).

O segundo caminho argumentativo acerca da questão aqui posta diz respeito à noção da referibilidade de grupo das contribuições, arguida por Ricardo Lodi Ribeiro:

*A Solidariedade de Grupo é revelada a partir da destinação do tributo a uma atividade estatal que guarda referência, não com a pessoa do contribuinte, mas com o grupo econômico ou social que ele participa. Note-se que neste caso, a referibilidade de grupo se apresenta, ao contrário do que ocorre nas taxas e contribuições de melhoria, na destinação legal do produto da arrecadação, necessariamente relacionado ao grupo, e não no fato gerador, que poderá ser uma atuação do contribuinte desvinculada a qualquer atividade estatal a ele relativa. Por isso as contribuições parafiscais são tributos necessariamente afetados, embora possam ser vinculados ou não-vinculados, de acordo com o seu fato gerador de taxa ou imposto (RIBEIRO, 2010, p. 3).*

Desta noção basilar, o autor conclui que:

*A referibilidade individual se manifesta por graduações nos elementos quantitativos do fato gerador do tributo, base de cálculo e alíquota, a partir da maior ou menor complexidade da atividade estatal relativa à pessoa do contribuinte. Por fim, na referibilidade de grupo, os elementos quantitativos do fato gerador, base de cálculo e alíquota, devem se relacionar com o elemento finalístico, a partir da proporcionalidade entre a atividade estatal financiada pela contribuição e o grupo que os seus contribuintes participam” (RIBEIRO, 2010, p. 22).*

A partir desta premissa, poder-se-ia dizer que a vinculação da tributação incidente sobre o valor dos prêmios do seguro DPVAT aos próprios requisitos utilizados para o cálculo do valor dos prêmios seria fato não violador do princípio da capacidade contributiva, mas sim instrumento de efetivação desse postulado, visto que os proprietários de determinada categoria de veículos que estatisticamente cause um maior número de acidentes, por pagarem prêmios mais elevados – a exemplo dos proprietários de motocicletas – automaticamente estariam contribuindo em maior medida ao sistema público de saúde. Em suma, a referibilidade de grupo

citada por Ricardo Lodi Ribeiro poderia justificar a maior tributação justamente sobre os prêmios das categorias de veículos que mais causam acidentes, visto que, por via de consequência, seriam os causadores da maior parte dos atendimentos de vítimas de trânsito no sistema público de saúde, o que caracterizaria a vinculação do valor do tributo incidente sobre o prêmio à destinação da receita tributária recolhida. Em suma, adotando-se o primeiro viés argumentativo, poder-se-ia defender a inconstitucionalidade da referida tributação pela violação ao princípio da capacidade contributiva; adotando-se o segundo caminho argumentativo, o postulado analisado estaria sendo, ao contrário, preservado.

Estes são, resumidamente, os principais vícios de validade da tributação que por ora se analisa e que poderiam fulminar de inconstitucionalidade o parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.212/91 e o parágrafo único do art. 78 da Lei n. 9.503/97 – CTB. Sublinha-se apenas que não se exclui outros possíveis vícios de validade da tributação em questão, tendo em conta a vastidão de limites do poder de tributar do Estado previstos no ordenamento pátrio – a título de exemplo, poder-se-ia citar eventual *bis in idem* de contribuições sociais incidentes sobre o Consórcio de seguradoras.

Por fim, é digno de nota uma última observação. Após ter determinado estudo sobre a forma de operacionalização do seguro obrigatório DPVAT e da aplicação dos seus recursos, materializado no acórdão n. 3130/2011 do processo 005.624/2011-8, de 30 de novembro de 2011, o plenário do Tribunal de Contas da União concluiu o seguinte:

*3.23. Ocorre que, no mercado do seguro DPVAT, as despesas da Seguradora Líder podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, uma vez que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.*

*3.24. Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples, aumento nas despesas administrativas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. (BRASIL; TCU, 2011, p. 10-11)*

Em suma, a argumentação descrita no excerto acima citado leva a crer que o fato de o lucro das seguradoras que participam do Consórcio DPVAT ser calculado percentualmente sobre o montante bruto da arrecadação dos prêmios securitários incentiva que as seguradoras consorciadas aumentem intencionalmente as despesas do sistema DPVAT, talvez até mesmo por meios fraudulentos – a exemplo do teor das denúncias realizadas no bojo da operação Tempo de Despertar –, com o intuito de aumentar o seu lucro. A assertiva faz sentido: quanto maiores os custos, maior deverá ser o prêmio e, por via de consequência, maior será o lucro do

Consórcio. Ocorre que a mesma argumentação pode ser aplicada ao Estado, só que em escala muito maior, visto que enquanto o lucro das seguradoras é limitado a 2% da arrecadação bruta do sistema DPVAT, o Estado recebe por meio da tributação metade de toda a arrecadação do sistema DPVAT. Dentro desta lógica, também o poder público, costumeiramente sanhoso por receita, visaria o aumento irrefreável e sem lastro de necessidade dos prêmios securitários cobrados dos proprietários de veículos. No que toca ao Estado, vale frisar, esta constatação se mostraria ainda mais estarrecedora, visto que é ele que fixa os valores dos prêmios securitários e fiscaliza a operação do Consórcio de seguradoras, por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP e da Superintendência Nacional de Seguros Privados - SINSP.

Luiz Tavares Pereira Filho, ao comentar por que o sistema DPVAT é tão vantajoso ao Estado, resume que ele *“lhe permite auferir parte substancial das receitas do seguro DPVAT, não despendendo energias na gestão e ainda ter o controle do sistema”* (PEREIRA FILHO, 2013, p. 24). Enfim, pode-se afirmar que a tributação de metade da arrecadação dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT, na forma como atualmente é realizada, torna possível que o interesse social justificador da obrigatoriedade deste seguro seja substituído pelo interesse do Estado-Administração, que, infelizmente, nem sempre anda de mãos dadas com aquele.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise das principais características do seguro obrigatório DPVAT, desde o seu nascimento até os dias atuais, tentou-se demonstrar os fundamentos e motivos que legitimaram a criação deste seguro, bem como sua natureza jurídica e classificação aos olhos do Direito Securitário. Buscou-se analisar, também, as razões que justificaram o repasse ao Estado de parte dos valores dos prêmios recebidos pelas seguradoras que operam o seguro obrigatório DPVAT, a natureza jurídica desta atividade arrecadatória estatal e, caso configurado o seu caráter tributário, a qual espécie de tributo ela se enquadraria. Por fim, tentou-se analisar a validade jurídica desta atividade tributária.

No decorrer do trabalho, foi possível conceber que o seguro obrigatório de veículos automotores de via terrestre foi criado com o intuito de garantir a socialização dos danos das vítimas do trânsito. Apesar disto, este seguro nasceu tendo por objeto segurado a responsabilidade civil dos proprietários de veículos, fato que, anos mais tarde, determinaria a primeira grande modificação estrutural no seu modelo de funcionamento: de seguro de responsabilidade civil, transformou-se em seguro de danos pessoais. O objetivo da mudança era simples: a obrigatoriedade da contratação do seguro não visava a proteção do patrimônio dos proprietários de veículos, mas sim a proteção das vítimas do trânsito que não conseguiam, pelas vias ordinárias do direito, o ressarcimento pelos danos sofridos no trânsito. Ademais, esta sua finalidade basilar justificou as diversas modificações pelas quais passou ao longo da sua existência no ordenamento pátrio, relativas tanto ao modelo de operação e às coberturas securitárias quanto à partição dos recursos arrecadados.

Demonstrou-se, também, que a obrigatoriedade da contratação e o interesse social inerente à sua existência não afastam a natureza jurídica contratual e privada deste seguro, visto que a lei não cria o vínculo jurídico securitário, mas apenas determina a sua constituição mediante a contratação da cobertura securitária pelos proprietários de veículos.

Explicou-se, ainda, que o repasse de parte dos prêmios securitários ao Estado baseia-se na necessidade do financiamento do serviço público de saúde prestado às vítimas do trânsito. Viu-se que esta receita pública adquiriu o caráter de tributação no momento em que deixou de ser decorrência do recebimento das indenizações da cobertura securitária DAMS pelo sistema público de saúde e passou a ser pautada única e exclusivamente na determinação legal.

Tentou-se demonstrar que a dificuldade em se constatar a compulsoriedade da tributação incidente sobre a arrecadação do Consórcio de seguradoras DPVAT decorre da não distinção das relações jurídicas que formam este sistema securitário: de um lado, a relação

jurídica contratual existente entre os proprietários de veículos e o Consórcio de seguradoras; de outro, a relação jurídica tributária existente entre o Consórcio de seguradoras e o Estado. Em suma, foi possível perceber que a obrigatoriedade do contrato de seguro acaba por acobertar a compulsoriedade da tributação incidente sobre os prêmios securitários. Em suma, a prestação contratual decorrente do contrato de seguro DPVAT – prêmio – possui a ela já integrada o valor da tributação, apesar de a compulsoriedade da atividade tributária não se apresentar de forma clara tanto ao Consórcio de seguradoras quanto aos proprietários de veículos que pagam os prêmios securitários.

Por fim, foi possível observar que a tributação incidente sobre os prêmios do seguro obrigatório DPVAT, por se caracterizar como uma contribuição social, deveria ter sido criada por meio de Lei Complementar, tendo em vista a determinação do § 4º do art. 195 do texto constitucional, bem como parte das suas receitas não poderiam ser destinadas ao DENATRAN, em razão de inexistir competência tributária discriminada na CF/88 para tanto. Além disto, no que toca ao princípio da capacidade contributiva, a hipótese elencada não foi conclusiva, visto que o postulado analisado poderia ser aplicado ao tributo em questão por dois vieses distintos: o primeiro demonstraria violação ao princípio, tendo em conta a não observância de critérios de manifestação de riqueza no que toca ao seu fato gerador; o segundo poderia caracterizar conclusão inversa, tendo em conta a noção de referibilidade de grupo, que vincularia o maior ônus tributário àquele grupo de contribuintes que causam o maior número de acidentes e, por consequência, a maior demanda do sistema público de saúde.

Vale frisar que o presente trabalho não esgota a análise do tema proposto. Diversas são as possibilidades de estudo futuro, especialmente em razão da escassa bibliografia que trata do tema. Dentre elas, podem ser citados os seguintes pontos: a validade jurídica da centralização do modelo de gestão do seguro obrigatório DPVAT imposta pelo Conselho Nacional de Seguros Privados e a sua efetividade no que toca à universalização das coberturas e facilitação do pagamento das indenizações; a necessidade atual de se manter a obrigatoriedade da contratação do seguro DPVAT em comparação à outras técnicas de socialização de danos ou outros modelos de seguro, tendo em conta a eventual evolução da atividade securitária no país, o aumento do acesso à justiça e o crescimento do poder econômico da população brasileira; os fundamentos que levaram a criação da cobertura securitária por DAMS do seguro obrigatório DPVAT e a sua eventual vinculação ao intuito do governo militar brasileiro de fomentar a saúde prestada pela iniciativa privada, em um cenário que precedeu a criação do Sistema Único de Saúde - SUS.

Espera-se, por fim, que este trabalho possa contribuir para a pesquisa, o debate e o crescimento das ideias aqui propostas ou ao menos a sua confrontação científica. Afinal, acredita-se que “*opiniões divergentes são úteis mesmo quando estão erradas*” (GRANT, Adam. *Originais*. Trad. por Sérgio Rodrigues. Rio de Janeiro: Sextante, 2017, p. 175). Se as ideias aqui propostas se mostrarem equivocadas no futuro, que ao menos sirvam de contraponto às aquelas atualmente existentes.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Pedro. **O contrato de seguro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

AMARO, Luciano da Silva. **Direito tributário brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. 544 p.

BALTHAZAR, Ubaldo César; STOBÉ, Luciane Aparecida Filipini; LEICHTWEIS, Ane Jaciara. A inconfidência mineira e o direito tributário: uma análise do Estado Democrático de Direito como instituição capaz de evitar conflitos e promover a paz. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 65, pp. 671 - 701, jul./dez. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Seguro DPVAT. Natureza jurídica dos recursos que o custeiam. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. O seguro DPVAT visto por seus administradores e pelos juristas. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 99-130.

BERCOVICI, Gilberto. IRB - Brasil Resseguros S.A. Sociedade de economia mista. Monopólio de fato, dever de contratar e proteção à ordem pública econômica. **Instituto Brasileiro de Direito do Seguro - IBDS**. São Paulo: 2008. Disponível em: <<http://www.ibds.com.br/artigos/sociedade-de-economia-mista-dever-de-contratar-e-ordem-publica-economica-parecer-gilberto-bercovici.pdf>>. Acesso em: 16 março 2018.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**: volume IV-VI. Edição histórica. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1958. 1114 p.

BODIN de MORAES, Maria Celina. A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil. **Revista: Direito, Estado e Sociedade, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, n. 29, 2006. Disponível em: <<http://www.jur.puc-rio.br/revistades/index.php/revistades/issue/view/30>>. Acesso em: 17 abril 2018.

BONATTO, Maura de Fatima; VIEIRA, Cristiane Maria. **O seguro brasileiro e sua prática nos dias atuais**. Leme/SP: LED, 2000. 508 p.

BRANCO, Elcir Castello. **Do seguro obrigatório de responsabilidade civil**. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Jurídica Universitária Ltda., 1971.

BRANCO, Elcir Castello. **Segurança social e seguro social**: volume 1. São Paulo: EUD, 1975.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2367, de 21 de novembro de 1974**. Dispõe sobre Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não. Poder executivo. Dossiê digitalizado. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1187994&filename=Dossie+-PL+2367/1974](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1187994&filename=Dossie+-PL+2367/1974)>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 60, de 13 de abril de 1987**. Dispõe sobre a atualização de benefícios da previdência social, e dá outras providências. Poder executivo. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1153578&filenome=Dossie+-PL+60/1987](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1153578&filenome=Dossie+-PL+60/1987)>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 826, de 8 de maio de 1991**. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio e dá outras providências. Poder Executivo. Inteiro teor das 283 emendas oferecidas em Plenário em 16/05/1991. 88 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3710, de 20 de maio de 1993**. Institui o código de trânsito brasileiro. Poder executivo. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11FEV1994SUP.pdf#page=625>>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento de Instituição de CPI n. 19, de 9 de dezembro de 2015**. Requer-se a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar denúncias e supostas irregularidades na concessão do seguro de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres - DPVAT. Deputada Federal Raquel Muniz. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2058418>>. Acesso em: 8 junho 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 28 março 2018.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: decretada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 28 março 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 05 abril 2018.

BRASIL. **Decreto de 28 de janeiro de 1808 (a)**. Carta Régia. Abre os portos do Brasil ao commercio directo estrangeiro com excepção dos generos estancados. Biblioteca da Câmara dos Deputados. Coleção das Leis do Império do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao1.html>>. Acesso em: 15 março 2018.

BRASIL. **Decreto de 24 de fevereiro de 1808 (b)**. Autoriza o estabelecimento da Companhia de Seguros - Boa Fé. Biblioteca da Câmara dos Deputados. Coleção das Leis do Império do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao1.html>>. Acesso em: 15 março 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901**. Regula o funcionamento das companhias de seguros de vida, marítimos e terrestres, nacionais e estrangeiras. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4270-10-dezembro-1901-523118-norma-pe.html>>. Acesso em: 28 março 2018.



BRASIL. **Decreto n. 2.681, de 7 de dezembro de 1912.** Regula a responsabilidade civil das estradas de ferro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2681\\_1912.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2681_1912.htm)>. Acesso em 15 maio 2018.

BRASIL. **Decreto n. 3.724, de 15 de janeiro e 1919.** Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>>. Acesso em 15 maio 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 24.782, de 14 de julho de 1934.** Cria no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24782-14-julho-1934-526848-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 março 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 483, de 8 de junho de 1938.** Institue o Código Brasileiro do Ar. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del0483impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0483impressao.htm)>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 1.186, de 3 de abril de 1939 (a).** Cria o Instituto de Resseguros do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1186.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1186.htm)>. Acesso em: 18 março 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.805, de 27 de novembro de 1939 (b).** Aprova os estatutos do Instituto de Resseguros do Brasil, cria neste um Conselho Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1805-27-novembro-1939-411655-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 14 maio 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.063, de 7 de março de 1940 (a).** Regulamenta sob novos moldes as operações de seguros privados e sua fiscalização. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del2063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del2063.htm)>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.985, de 29 de março de 1940 (b).** Código de Minas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1985.htm)>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 73 de 21 de novembro de 1966 (a).** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0073.htm)>. Acesso em: 20 março 2018.

BRASIL. **Decreto n. 61.867, de 11 de dezembro de 1967.** Regulamenta os seguros obrigatórios previstos no artigo 20 do Decreto-lei n° 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d61867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d61867.htm)>. Acesso em: 17 maio de 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 814, de 4 de setembro de 1969:** Dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil dos Proprietários de Veículos Automotores de Vias Terrestres e dá

outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-814-4-setembro-1969-360346-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 maio 2018.

**BRASIL. Decreto n. 2.867, de 8 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a repartição de recursos provenientes do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2867.htm)>. Acesso em: 24 maio 2018.

**BRASIL. Decreto n. 3.964, de 10 de outubro de 2001.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3964.htm)>. Acesso em: 27 junho 2018.

**BRASIL. Decreto n. 8.927, de 8 de dezembro de 2016.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8927.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8927.htm#art9)>. Acesso em: 27 junho 2018.

**BRASIL. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 451, de 15 de dezembro de 2008.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Exm/EM-212-MF-Mpv-451-08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Exm/EM-212-MF-Mpv-451-08.htm)>. Acesso em: 25 junho 2018.

**BRASIL. Leis da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, de 20 de outubro de 1823.** Declara em vigor a legislação pela qual se regia o Brasil até 25 de Abril de 1821 e bem assim as leis promulgadas pelo Senhor D. Pedro, como Regente e Imperador daquela data em diante, e os decretos das Cortes Portuguezas que são especificados. Biblioteca da Câmara do Deputados. Coleção das Leis do Império do Brasil. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html>>. Acesso em: 14 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 556/1850, de 25 de junho de 1850.** Código Comercial. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0556-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0556-1850.htm)>. Acesso em: 28 março 2018.

**BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm)>. Acesso em: 17 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 4.594, de 29 de dezembro de 1964 (a).** Regula a profissão de corretor de seguros. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4594.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (b).** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm)>. Acesso em: 13 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (b).** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e

Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 12 junho 2018.

**BRASIL. Lei n. 6.194, de 19 de dezembro de 1974:** Dispõe sobre Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6194-19-dezembro-1974-357477-norma-pl.html>>. Acesso em: 11 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 7.604, de 26 de maio de 1987.** Dispõe sobre a atualização de benefícios da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7604.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7604.htm)>. Acesso em: 23 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 12 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 13 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 e setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9503Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm)>. Acesso em 24 maio 2018.

**BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em 04 maio 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei no 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp126.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp126.htm)>. Acesso em: 05 abril 2018.

**BRASIL. Medida Provisória n. 430, de 29 de dezembro de 2006.** [...] altera as Leis nºs [...] 6.194, de 19 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (DPVAT). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Mpv/340impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Mpv/340impressao.htm)>. Acesso em 29 maio 2018.

**BRASIL. Polícia Federal - PF.** PF realiza operação de combate à fraude de R\$ 28 milhões em seguro DPVAT. Comunicação Social da Polícia Federal em Montes Carlos. 13 abril 2015. N.p. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2015/04/pf-prende-quadrilha-que-fraudava-seguro-dpvat>>. Acesso em: 8 junho 2018.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ,** Terceira Turma. Direito civil e agrário. Compra e venda de safra futura a preço certo. Alteração do valor do produto no mercado. Circunstância previsível. Onerosidade excessiva. Inexistência. Violação aos princípios da função social do contrato, boa-fé objetiva e probidade. Inexistência. Cláusulas acessórias

abusivas. Irrelevância. Recurso Especial n. 783.404-GO. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. DJ, 28 junho 2007. Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=706132&num\\_registro=200501581344&data=20070813&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=706132&num_registro=200501581344&data=20070813&formato=PDF)>. Acesso em: 01 junho 2018.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ**, Terceira Turma. Direito do Consumidor. Aplicação do CDC a Contrato de Seguro Empresarial. Há relação de consumo entre a seguradora e a concessionária de veículos que firmam seguro empresarial visando à proteção do patrimônio desta (destinação pessoal) - ainda que com o intuito de resguardar veículos utilizados em sua atividade comercial -, desde que o seguro não integre os produtos ou serviços oferecidos por esta [...]. Recurso Especial n. 1.352.419-SP. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. DJ, 19 agosto 2014. Disponível em:  
<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&processo=1352419&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 14 maio 2018.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ**, Segunda Seção. A correção monetária nas indenizações do seguro DPVAT por morte ou invalidez, prevista no § 7º do art. 5º da Lei n. 6.194/1974, redação dada pela Lei n. 11.482/2007, incide desde a data do evento danoso. Enunciado de súmula n. 580. DJ, 14 setembro 2016. Disponível em:  
<[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em 31 maio 2018.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ**, Terceira Turma. Civil. Recurso especial. Ação de cobrança. Indenização securitária. Seguro obrigatório - DPVAT. Filhos menores da vítima que pleiteiam o recebimento da indenização. Vítima que se envolveu em acidente de trânsito no momento da prática de ilícito penal. Tentativa de roubo a carro-forte. [...] 4. Embora a Lei 6.194/74 preveja que a indenização será devida independentemente da apuração de culpa, é forçoso convir que a lei não alcança situações em que o acidente provocado decorre da prática de um ato doloso (como, na hipótese, em que o acidente de trânsito ocorreu em meio a tentativa de roubo a carro-forte). 5. Recurso especial conhecido e não provido. Recurso Especial n. 1.661.120-RS. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, DJ, 9 maio 2017 (a). Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1600725&num\\_registro=201600601913&data=20170516&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1600725&num_registro=201600601913&data=20170516&formato=PDF)>. Acesso em: 31 maio 2018.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ**, Terceira Turma. Recurso especial. Ação de cobrança de seguro obrigatório (DPVAT). Obrigação imposta por lei. Ausência de qualquer margem de discricionariedade no tocante ao oferecimento e às regras da indenização securitária pelas respectivas seguradoras, não havendo sequer a opção de contratação, tampouco de escolha do fornecedor e/ou do produto pelo segurado. Inexistência de relação de consumo. Impossibilidade de inversão do ônus da prova com base no código de defesa do consumidor. Recurso desprovido. Recurso Especial n. 1.635.398-PR. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. DJ, 17 outubro 2017 (b). Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1648353&num\\_registro=201602848723&data=20171023&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1648353&num_registro=201602848723&data=20171023&formato=PDF)>. Acesso em: 30 maio 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF**, Pleno. O empréstimo compulsório não é tributo, e sua arrecadação não está sujeita à exigência constitucional da prévia autorização

orçamentária. Enunciado de súmula n. 418. DJ, 1º junho 1964. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=418.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em 24 junho 2018.

**BRASIL, Supremo Tribunal Federal - STF**, Seção Plenária. Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu. Enunciado de súmula n. 545. DJ, 10 dezembro 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=545.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 12 junho 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF**. O seguro obrigatório de veículos não cobre os danos sofridos pelo próprio condutor causador do acidente. Precedentes - RE 76.329, 80.239 e 79.012. RE conhecido e provido. Recurso Extraordinário n. 84.247/PR. Segunda Turma, Relator: Ministro Cordeiro Guerra. DJ, 03 setembro 1976. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=178651>>. Acesso em: 10 maio 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF**. Empréstimo compulsório. Dec. - Lei 2.047, de 20/07/1983. Súmula 418. A Súmula 418 perdeu validade em face do art. 21, § 2º, II, da Constituição Federal (redação dada pela emenda constitucional 1/69). Recurso Extraordinário n. 111.594-PR. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Oscar Corrêa. DJ, 1º junho 1988. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=202742>>. Acesso em: 24 junho 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF**. Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas. Lei 7689/88. Não é inconstitucional a instituição da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, cuja natureza é tributária. Recurso Extraordinário n. 146.733-SP. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. DJ, 29 junho 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>>. Acesso em: 19 junho 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar referendada pelo Tribunal. Lei ordinária 9932, de 20 de dezembro de 1999, que dispõe acerca da transferência de atribuições da IRB-Brasil Resseguros S/A – IRB Brasil RE para a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP. Vício formal. Lei complementar. Efeitos da EC 13/96 sobre as atividades de fiscalização e regulação do setor de resseguros. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.223-7-DF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. DJ, 10 outubro 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347490>>. Acesso em: 14 maio 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF**. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inciso III do art. 4º da lei nº 4.664, de 14 de dezembro de 2005, do Estado do Rio de Janeiro. Taxa instituída sobre as atividades notariais e de registro. Produto da arrecadação destinado ao fundo especial da defensoria pública do estado do rio de janeiro. É constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de polícia sobre as atividades notariais e de registro, ora para tonificar a musculatura econômica desse ou daquele órgão do poder judiciário, ora para aportar recursos financeiros para a jurisdição em si mesma. O inciso

IV do art. 167 da constituição passa ao largo do instituto da taxa, recaindo, isto sim, sobre qualquer modalidade de imposto. [...] Ação direta improcedente. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.643-RJ. Relator: Ministro Carlos Britto. DJ, 8 novembro 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>>. Acesso em: 26 junho 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF.** Constitucional. Tributário. RE interposto contra decisão proferida em Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual. Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública - COSIP. Art. 149-a da Constituição Federal. Lei complementar 7/2002, do município de São José, Santa Catarina. Cobrança realizada na fatura de energia elétrica. Universo de contribuintes que não coincide com o de beneficiários do serviço. Base de cálculo que leva em consideração o custo da iluminação pública e o consumo de energia. Progressividade da alíquota que expressa o rateio das despesas incorridas pelo município. Ofensa aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Inocorrência. Exação que respeita os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Recurso extraordinário improvido. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário n. 573.675-SC. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ, 25 março 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=593814>>. Acesso em: 20 junho 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF.** Tributário. Recurso extraordinário. Repercussão geral. PIS/COFINS – importação. Lei nº 10.865/04. Vedação de *bis in idem*. Não ocorrência. Suporte direto da contribuição do importador (arts. 149, II, e 195, IV, da CF e art. 149, § 2º, III, da CF, acrescido pela EC 33/01). Alíquota específica ou *ad valorem*. Valor aduaneiro acrescido do valor do ICMS e das próprias contribuições. Inconstitucionalidade. Isonomia. Ausência de afronta. Recurso Extraordinário n. 559-937-RS. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Relator para o Acórdão: Ministro Dias Toffoli. DJ, 20 março 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630033>>. Acesso em: 27 junho 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF.** Tributário e constitucional. Pedágio. Natureza jurídica de preço público. Decreto 34.417/92, do Estado do Rio Grande do Sul. Constitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 800-RS. Relator: Ministro Teori Zavascki. DJ, 11 junho 2014 (a). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=800&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 12 junho 2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF.** Alteração do valor de indenização do DPVAT é constitucional, diz STF. Notícias STF. 23 outubro 2014 (b). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=278174>>. Acesso em: 29 maio 2018.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU.** Relatório de Levantamento de Auditoria. Seguro Dpvat. Arrecadação e repartição. Atrasos sistemáticos e deduções indevidas. Diligência e audiência. Existência de débito. Determinação para cobrar a dívida administrativamente ou, não sendo possível, instaurar Tomadas de Contas Especiais. Fixação de prazo. Relatório de Auditoria (RA) no processo n. 015.048/1997-7, acórdão n. 469/2003 - Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. DJ, 7 maio 2003. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDA>>

O%253A0469%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 24 maio 2018.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU.** Relatório de Auditoria. Seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos de vias terrestres (DPVAT). Contribuição à Seguridade Social. Constatação de irregularidades decorrentes de atos administrativos considerados ilegais. Deduções e atrasos, autorizados e consentidos pela própria Administração Pública. Relatório de Auditoria (RA) no processo n. 015.048/1997-7, acórdão n. 1861/2008 - Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. DJ, 16 novembro 2005. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1861%2520ANOACORDAO%253A2005/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 26 junho 2018.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU.** Levantamento realizado pela 9ª SECEX na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), com o fim de conhecer aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais relacionados à arrecadação e ao emprego de recursos do seguro de danos pessoais por veículos automotores de via terrestre, ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não - Seguro DPVAT, em face de determinação constante do acórdão nº 2.920/2010-TCU-Plenário. Autorização de auditoria na SUSEP em 2012. Determinação. Ciência à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à SUSEP, ao DENATRAN, ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e aos senhores Ministros de Estado da Fazenda e das Cidades. Relatório de Levantamento (RL) no processo n. 005.624/2011-8, acórdão n. 3130/2011 - Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. DJ, 30 novembro 2011. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3130%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 22 maio 2018.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU.** Relatório de auditoria. Seguro DPVAT. Formação do prêmio e operacionalização do seguro. Atividade privada. Jurisdição do TCU de segunda ordem, sobre o CNSP e a SUSEP. Achados referentes à estimativa das despesas administrativas e das provisões e à política de conciliação da Seguradora Líder. Espaço para revisão do modelo. Recomendações. Arquivamento. Relatório de Auditoria (RA) no processo n. 030.283/2012-4, acórdão n. 2609/2016 - Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. DJ, 11 outubro 2016. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/TC%2520030.283%252F2012-4/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/false>>. Acesso em: 25 maio 2018.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU.** Solicitação do Congresso Nacional. Auditoria na atividade reguladora e fiscalizadora da SUSEP sobre a administração do seguro de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres (DPVAT). Fiscalização efetuada no TC 030.283/2012-4. Deliberação no acórdão 2.609/2016-TCU. Monitoramento no TC 034.130/2017-9. Solicitação parcialmente atendida. Determinação para verificação da existência de setor de prevenção de fraudes na seguradora responsável pela administração do DPVAT. Solicitação do Congresso Nacional (SCN) no processo n. 032.178/2017-4, acórdão n. 42/2018 - Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. DJ, 17 janeiro 2018. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/3217820174.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>>. Acesso em: 8 junho 2018.

**BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP**, 35ª Câmara de Direito Privado. Embargos de Declaração – Omissão – Inconstitucionalidade da Lei 11.482/2007 – Seguro Obrigatório (DPVAT) – Direito Tributário – Pertinência Temática – CF, art. 59, parágrafo único; LC n. 95/98 e Decreto 4176/2002 – Embargos acolhidos, sem efeitos infringentes. Embargos de Declaração n. 0208935-27.2009.8.26.0100. Relator: Desembargador Clóvis Castelo. DJ, 9 maio 2011. Disponível em: <[https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=5119891&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha\\_8261c4f3e8c94f2eb48ceefa44b8e4de&vlCaptcha=ucaxq&novoVlCaptcha=](https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=5119891&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_8261c4f3e8c94f2eb48ceefa44b8e4de&vlCaptcha=ucaxq&novoVlCaptcha=)>. Acesso em: 31 maio 2018.

CARDOSO, José Luís. A abertura dos portos do Brasil em 1808: dos factos à doutrina. **Ler História [on-line]**. Dossier: A Corte portuguesa no Brasil, Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL, 54 / 2008, n.p. Disponível em <<https://journals.openedition.org/lerhistoria/2342#quotation>>. Acesso em: 12 maio 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 1296 p.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 12. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. 688 p.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: volume 3 - contratos**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 462 p.

COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. A natureza jurídica tributária das contribuições para o seguro dpvat. **Revista Tributária e de Finanças Públicas São Paulo**, RT v.51, jul. 2003, p. 57-93.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 25, de 18 de dezembro de 1967**. Disponível em: <<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=23332>>. Acesso em: 17 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 11, de 17 de setembro de 1969**. Disponível em: <<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=22889>>. Acesso em: 18 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 6, de 25 de agosto de 1970**. Disponível em: <<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=22948>>. Acesso em: 18 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 1, de 18 de janeiro de 1971**. Disponível em:



<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=22779>>. Acesso em: 18 maio de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS – CNSP. **Resolução n. 1, de 3 de outubro de 1975 (a)**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=21110>>. Acesso em: 24 junho 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 2, de 3 de outubro de 1975 (b)**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=21111>>. Acesso em: 18 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 6, de 6 de agosto de 1980**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=17879>>. Acesso em 6 junho 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 11, de 5 de dezembro de 1985**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=17605>>. Acesso em: 21 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 6, de 24 de março de 1986**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=17551>>. Acesso em: 21 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS – CNSP. **Resolução n. 56, de 28 de agosto de 2001**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=10216>>. Acesso em: 25 junho 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 109, de 7 de maio de 2004 (a)**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=15138>>. Acesso em: 25 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS – CNSP. **Resolução n. 112, de 1º de outubro de 2004 (b)**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=17205>>. Acesso em: 8 junho 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 154, de 24 de novembro de 2006**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=21452>>. Acesso em: 25 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS – CNSP. **Resolução n. 274, de 21 de dezembro de 2012**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=30397>>. Acesso em: 8 junho 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 332, de 9 de dezembro de 2015**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=36999>>. Acesso em: 25 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 342, de 19 de dezembro de 2016**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=39621>>. Acesso em: 8 junho 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP. **Resolução n. 351, de 20 de dezembro de 2017**. Disponível em:

<<http://www2.susep.gov.br/bibliotecaweb/docOriginal.aspx?tipo=1&codigo=41814>>. Acesso em: 28 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE TRANSITO - CONTRAN. **Resolução n. 664, de 13 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<https://www.detran.sp.gov.br/wps/wcm/connect/84351c85-a9f5-4e8f-bc74-95c6b84a9e49/R664-86.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 21 maio 2018.

COSTA, Marcos Egídio. **Getúlio Vargas, Estado e desenvolvimento**. 2011. Monografia (Graduação) – Curso de Ciências Econômicas, Centro Sócio-Econômico, Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia302900>>. Acesso em: 16 março 2018.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito. **REVISTA DA ESMESC**, v. 20, n. 26, 2013. Disponível em: <<https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/78/71>>. Acesso em: 13 junho 2018.

DÁVILA, Fábio Ercolani, et al. Contratos de seguro e suas principais espécies. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=10754&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10754&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 30 maio 2018.

DHBB. Instituto Nacional de Assistência Médica e Suplementar – INAMPS. In **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, n.p. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-assistencia-medica-da-previdencia-social-inamps>>. Acesso em: 23 maio 2018.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 6ª ed. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

DUARTE, Danielle Cavalcante. **Conflito de agência no consórcio DPVAT: uma análise à luz da nova economia institucional sob a perspectiva da teoria da agência**. 2015. 106 f. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:

<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15229/2016.01.18\\_Conflitos.d](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15229/2016.01.18_Conflitos.d)

e.Ag%C3%AAncia.no.Cons%C3%B3rcio.DPVAT\_p%C3%B3s.defesa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 maio 2018.

DUARTE, Danielle Cavalcante; OLIVEIRA, Érica Diniz. Uma análise jurídico-econômica dos objetivos regulatórios do Seguro DPVAT. **Economic Analysis of Law Review – EARL**, Universidade Católica de Brasília – UCB, V. 8, nº 2, p. 275-298, Jul-Dez, 2017. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/7873/pdf>>. Acesso em: 30 maio 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Contratos**. 7 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

FONSECA, Pedro C. Dutra. **Vargas: O capitalismo em construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na Modernidade. **Revista Estudos Avançados**, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol. 28, n. 81, São Paulo, maio/ago. 2014, p. 69-93. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v28n81/v28n81a06.pdf>>. Acesso em: 06 junho 2018.

GOMES, Orlando. **Transformações gerais do direito das obrigações**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 14.ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 357 p.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: volume 3 - contratos e atos unilaterais**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 728 p.

GRAU, Eros Roberto. Um novo paradigma dos contratos? **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. V. 96, São Paulo, 2001, p. 423-433. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67510>>. Acesso em: 27 março 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. **Seguros Privados: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária: 2004.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ícone, 2000. 487 p.

KANT, Immanuel. **Resposta à pergunta: o que é o iluminismo?** LusoSofia: Biblioteca online de filosofia e cultura. Tradução de Arthur Mourão. Prússia, 1784. Disponível em: <[http://www.lusosofia.net/textos/kant\\_o\\_iluminismo\\_1784.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/kant_o_iluminismo_1784.pdf)>. Acesso em: 16 abril 2018.

KLIEMANN, José Guilherme. Seguro e seguridade social: apontamentos acerca da evolução da proteção social. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 34, n. 71, p. 9-32, jan/jun. 2013.

KRIEGER FILHO, Domingues Afonso. **O contrato de seguro no direito brasileiro**. Niterói-RJ: Frater et Labor, 2000.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo León Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LÍDER-DPVAT, Seguradora. **Prêmios arrecadados e sua distribuição**. Centro de dados e estatísticas. Desempenho DPVAT, 2005, n.p. Disponível em:  
<<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/Desempenho-DPVAT-2005-premios.aspx>>. Acesso em: 8 junho 2018.

LÍDER-DPVAT, Seguradora. **Prêmios arrecadados e sua distribuição**. Centro de dados e estatísticas. Desempenho DPVAT, 2016, n.p. Disponível em:  
<<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/Desempenho-DPVAT-completo-2016-premios.aspx>>. Acesso em: 8 junho 2018.

LÍDER-DPVAT, Seguradora. **Prêmios arrecadados e sua distribuição**. Centro de dados e estatísticas. Desempenho DPVAT, 2017, n.p. Disponível em:  
<<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/Desempenho-DPVAT-completo-2017-premios.aspx>>. Acesso em: 8 junho 2018.

LÍDER-DPVAT, Seguradora. **Tabela de prêmios e garantias vigente no mês de janeiro de 2018 nos termos da resolução nº 351 de 20 de dezembro de 2017 do CNSP do Ministério da Fazenda**. Seguro DPVAT. Outros serviços, 2018. Disponível em:  
<<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/tabela-de-premios-completa-2018.aspx>>. Acesso em: 27 junho 2018.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**: Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. Traduzido por Juarez Guimarães e Suzanne Felicie Léwy. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MANO, Cristina Maria Catanhede Amarante Biasotto. **Cadernos de seguro: teses**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, maio de 1997, p. 23-27. Disponível em:  
<<http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=Funenseg2>>. Acesso em: 04 abril 2018.

MARTINS, João Marcos Brito; MARTINS, Lídia de Souza. **Direito de seguro: responsabilidade civil das seguradoras: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

MARTINS, Rafael Tarrega. **Seguro DPVAT**: seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres. 4. ed. rev., atual. e ampl. Campinas/SP: Servanda, 2009.

MATIAS, João Luís Nogueira. Publicização do direito privado e liberdade de contratar. **Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, Recife, n. 15, p. 119-149, ago. 2007. p. 120, 124 e 127. Disponível em:  
<<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27588>>. Acesso em: 15 março 2018.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano de existência. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MICHAELIS. Mutualismo e estatística. In. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 12 maio 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Portaria Interministerial n. 1º, de 14 de junho de 2018**. Altera o art. 2º e o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/564899/CPU\\_Portaria+Interm+STN-SOF+1-2018\\_Altera+a+Port+163-2001\\_Novo+Ement%C3%A1rio+das+NR+para+a+Federa%C3%A7%C3%A3o/00a2454f-6549-4a2f-9cfc-9417475f1ec3](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/564899/CPU_Portaria+Interm+STN-SOF+1-2018_Altera+a+Port+163-2001_Novo+Ement%C3%A1rio+das+NR+para+a+Federa%C3%A7%C3%A3o/00a2454f-6549-4a2f-9cfc-9417475f1ec3)>. Acesso em: 23 junho 2018.

MIRAGEM, Bruno. O direito dos seguros no sistema jurídico brasileiro: uma introdução. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v.23, n.96, p. 157-196, nov/dez. 2014.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 204, p. 269-285, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/509938>>. Acesso em: 18 abril 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. xxxiii, 970 p

NEVES, Iêdo Batista. **Seguro obrigatório**: (Responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores). Rio de Janeiro: Manoel S. Rodrigues. 1971.

OLIVEIRA, Celso Marcelo de. **Teoria Geral dos Contratos de Seguros**. Campinas/SP: LZN, 2005.

PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução – DPVAT: um seguro em evolução. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. O seguro DPVAT visto por seus administradores e pelos juristas. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 1-38.

PIZA, Paulo Luiz de Toledo. O resseguro e o STF. **Instituto Brasileiro de Direito do Seguro – IBDS**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.ibds.com.br/artigos/OresseguroeoSTF.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2018.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. O princípio da capacidade contributiva nos impostos, nas taxas e nas contribuições parafiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**. Rio de Janeiro, n. 18, 2010, 25p. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1371/1161>>. Acesso em: 1 julho 2018.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 1372 p.

SCHREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos**. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – SOF. **Ementário de classificação das receitas orçamentárias da União**. 2018. N.p. Disponível em: <<https://www.siof.planejamento.gov.br/siof/VisualizarEmentario>>. Acesso em: 23 junho 2018.

SILVA, Wilson Melo da. **Responsabilidade sem culpa**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

SIQUEIRA, Vanessa. **Direito tributário**. Coleção carreira fiscal. Florianópolis: Conceito editorial, 2010.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. História do Seguro. **Anuário estatístico da SUSEP**, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/historia-do-seguro>>. Acesso em 16 março 2018.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. **Portaria n. 2.797, de 4 de dezembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/textos/PortSUSEP2797.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil 1: lei de introdução e parte geral**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

TEIXEIRA, Raul. As novas formas de regulamentação do mercado e o sistema nacional de seguros privados. A SUSEP e as agência reguladoras. A auto-regulação e a teoria da captura. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 58, 2004, p. 176-192. Disponível em: <<https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTYxNQ%2C%2C>>. Acesso em: 10 abril 2018.

TEPEDINO, Gustavo. Normas constitucionais e relações de direito civil na experiência brasileira. **Revista Jurídica**, Rio Grande do Sul, NOTADEZ INFORMACAO, ano 48, v.278, dez. 2000, p. 5-21.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. 470p.

TORRES, Heleno Taveira. DPVAT é seguro compulsório, e não uma espécie de tributo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 dezembro 2016, n.p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-14/dpvat-seguro-compulsorio-nao-especie-tributo>>. Acesso em: 06 junho 2018.

VIANNA CARDOSO, Camila Mendes. Avaria grossa: uma análise acerca do Instituto. História, conceito e legislação aplicável. **Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário**, São Paulo, v.6, n.33, p. 65-83, jul./ago. 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. **A história do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

## ANEXOS

**ANEXO A** – Emenda n. 247 de autoria do Deputado Federal Jorge Uequed oferecida em Plenário na data de 16 de maio de 1991 ao projeto de Lei n. 826, de 8 de maio de 1991, de autoria do Poder Executivo (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1991, p. 78).

**247**

Acrescenta ao Art. 24 o Item IX

Art. 24 Constituem outras receitas da Seguridade Social:

- I - as multas a atualização monetária e os juros moratórios;
- II - a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;
- III - as receitas provenientes da prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
- IV - as demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
- V - as doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
- VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;
- VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;
- VIII - outras receitas previstas em legislação específica ou posteriormente instituídas.

**IX - o seguro sobre veículos automotores para garantir indenização por morte, ou por incapacidade definitiva e para pagar as despesas médicas, hospitalar e de ambulatorio será prioritária na Previdência Social.**

**JUSTIFICATIVA**

**Trata-se de assunto que atualmente gera riqueza para a seguradora e despesas para a Previdência Social.**

Sala das Sessões, 16 de maio de 1991.

  
DEPUTADO JORGE UEQUED



**ANEXO B** – Valores arrecadados pelo sistema DPVAT e sua distribuição no ano de 2005 (LÍDER, 2005, n.p.).

**Prêmios arrecadados e sua distribuição**

Arrecadação Bruta	R\$ 1.952.430.377,39
Destinações Obrigatórias: FNS (1) e DENATRAN (2) e outras previstas em atos normativos	R\$ (1.019.110.759,63)
Total de recursos arrecadados para operação do Seguro DPVAT	R\$ 933.319.617,76
Despesas com Indenizações	R\$ 816.611.845,97
Despesas de Operação	R\$ 217.116.994,52
Resultado Operacional do Período (3)	R\$ (100.409.222,73)

(1) 45% do valor total arrecadado são repassados ao Fundo Nacional de Saúde (Ministério da Saúde), com o objetivo de garantir assistência gratuita às vítimas de acidentes com veículos automotores em todo o País, conforme determinação da Lei 8.212, de 1991, alterada pela Lei 9.503, de 1997.

(2) 5% do valor total arrecadado são repassados ao DENATRAN (Ministério das Cidades), com o objetivo de financiar campanhas e programas de prevenção de acidentes no trânsito, conforme determinação da Lei 9.503, de 1997.

(3) O Déficit Operacional do Período foi coberto com reversões de Reservas Técnicas.



**ANEXO C** – Valores arrecadados pelo sistema DPVAT e sua distribuição no ano de 2016 (LÍDER, 2016, n.p.).

### Prêmios arrecadados e sua distribuição

Ano 2016		
Prêmios Arrecadados e sua Distribuição	R\$ milhões	%
Arrecadação Bruta	R\$ 8.693,0	100,0%
Repasses à União obrigatórios por lei:	R\$(4.347,3)	-50,0%
Sistema Único de Saúde - SUS	R\$(3.912,6)	-45,0%
Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN	R\$ (434,7)	-5,0%
Total dos prêmios arrecadados para a operação do Seguro DPVAT	R\$ 4.345,7	50,0%
Despesas com pagamentos de indenizações às vítimas de acidentes	R\$(2.455,6)	-28,2%
Constituição de provisões técnicas para pagamento de indenizações	R\$(1.374,5)	-15,8%
Despesas de Corretagem (Resolução CNSP 332/2015)	R\$ (60,9)	-0,7%
Despesas Administrativas e Outras Receitas/Despesas Operacionais	R\$ (278,1)	-3,2%
Despesas com PIS e COFINS	R\$ (134,9)	-1,6%
Resultado Operacional	R\$ 41,7	0,5%
Resgate de provisões técnicas para pagamento de indenizações	R\$ 131,3	1,5%
Imposto de Renda e Contribuição Social	R\$ (77,9)	-0,9%
Resultado das Consorciadas líquido de impostos e contribuições	R\$ 95,1	1,1%

(1) 45% do valor total arrecadado são repassados ao Sistema Único de Saúde (Ministério da Saúde), para o custeio da assistência médico-hospitalar de vítimas de acidentes de trânsito em todo o País, conforme determinação da Lei nº 8.212, de 1991, alterada pela Lei nº 9.503, de 1997.

(2) 5% do valor total arrecadado são repassados ao DENATRAN (Ministério das Cidades), com o objetivo de financiar campanhas e programas de prevenção de acidentes no trânsito, conforme determinação da Lei nº 9.503, de 1997.

**ANEXO D** – Valores arrecadados pelo sistema DPVAT e sua distribuição no ano de 2017 (LÍDER, 2017, n.p.).

**Prêmios arrecadados e sua distribuição**

<b>Ano 2017</b>		
<b>Prêmios Arrecadados e sua Distribuição</b>	<b>R\$ milhões</b>	<b>%</b>
Arrecadação Bruta	R\$ 5.929,7	100,0%
Repasses à União obrigatórios por lei:	R\$(2.965,3)	-50,0%
Sistema Único de Saúde - SUS	R\$(2.668,8)	-45,0%
Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN	R\$ (296,5)	-5,0%
Total dos prêmios arrecadados para a operação do Seguro DPVAT	R\$ 2.964,4	50,0%
Despesas com pagamentos de indenizações às vítimas de acidentes	R\$(2.457,5)	-41,4%
Constituição de provisões técnicas para pagamento de indenizações	R\$(497,6)	-8,4%
Despesas de Corretagem (Resolução CNSP 332/2015)	R\$ (35,0)	-0,6%
Despesas Administrativas e Outras Receitas/Despesas Operacionais	R\$ (246,5)	-4,2%
Despesas com PIS e COFINS	R\$ (70,9)	-1,2%
Resultado Operacional	R\$ 343,1	-5,8%
Resgate de provisões técnicas para pagamento de indenizações	R\$ 461,2	7,8%
Imposto de Renda e Contribuição Social	R\$ (53,1)	-0,9%
Resultado das Consorciadas líquido de impostos e contribuições	R\$ 65,0	1,1%

(1) 45% do valor total arrecadado são repassados ao Sistema Único de Saúde (Ministério da Saúde), para o custeio da assistência médico-hospitalar de vítimas de acidentes de trânsito em todo o País, conforme determinação da Lei nº 8.212, de 1991, alterada pela Lei nº 9.503, de 1997.

(2) 5% do valor total arrecadado são repassados ao DENATRAN (Ministério das Cidades), com o objetivo de financiar campanhas e programas de prevenção de acidentes no trânsito, conforme determinação da Lei nº 9.503, de 1997.

**ANEXO E** – Tabela de prêmios e garantias vigente no mês de janeiro de 2018 nos termos da resolução nº 351 de 20 de dezembro de 2017 do CNSP do Ministério da Fazenda (LÍDER, 2018, n.p.).

CLASSIFICAÇÃO DETRAN			CLASSE SEGURO	CAMPOS A PREENCHER	PRÊMIO ANUAL (R\$)	PRIMEIRO LICENCIAMENTO 12/12 (R\$)
ESPÉCIE	TIPO	CATEGORIA	CATEGORIA DPVAT			
PASSAGEIRO MISTO	AUTOMÓVEL / CAMIONETA	PARTICULAR, OFICIAL, MISSÃO DIPLOMÁTICA, CORPO CONSULAR E ÓRGÃO	01	PRÊMIO TARIFÁRIO(*)	41,40	41,40
				FNS 45%	18,63	18,63
				DENATRAN 5%	2,07	2,07
				CUSTO DO SEGURO 50%	20,70	20,70
				CUSTO DO BILHETE	4,15	4,15
				IOF 0,38% (**)	0,17	0,17
				PRÊMIO TOTAL(***)	45,72	45,72
		ALUGUEL E APRENDIZAGEM	02	PRÊMIO TARIFÁRIO(*)	41,40	41,40
				FNS 45%	18,63	18,63
				DENATRAN 5%	2,07	2,07
				CUSTO DO SEGURO 50%	20,70	20,70
				CUSTO DO BILHETE	4,15	4,15
				IOF 0,38% (**)	0,17	0,17
				PRÊMIO TOTAL(***)	45,72	45,72
	MICRO-ÔNIBUS / ÔNIBUS	ALUGUEL E APRENDIZAGEM	03	PRÊMIO TARIFÁRIO(*)	160,05	160,05
				FNS 45%	72,02	72,02
				DENATRAN 5%	8,00	8,00
				CUSTO DO SEGURO 50%	80,03	80,03
				CUSTO DO BILHETE	4,15	4,15
				IOF 0,38% (**)	0,62	0,62
				PRÊMIO TOTAL(***)	164,82	164,82
		PARTICULAR, OFICIAL, MISSÃO DIPLOMÁTICA, CORPO CONSULAR E ÓRGÃO INTERNACIONAL	04	PRÊMIO TARIFÁRIO(*)	99,24	99,24
				FNS 45%	44,66	44,66
				DENATRAN 5%	4,96	4,96
				CUSTO DO SEGURO 50%	49,62	49,62
				CUSTO DO BILHETE	4,15	4,15
				IOF 0,38% (**)	0,39	0,39
				PRÊMIO TOTAL(***)	103,78	103,78
PASSAGEIRO MISTO CARGA	REBOQUE / SEMI-REBOQUE	TODAS AS CATEGORIAS	ISENTO SEGURO PAGO PELO VEÍCULO TRACIONADOR			

TODAS AS ESPÉCIES	CICLOMOTOR	TODAS AS CATEGORIAS	08	<b>PRÊMIO TARIFÁRIO(*)</b>	53,24	53,24
				FNS 45%	23,96	23,96
				DENATRAN 5%	2,66	2,66
				CUSTO DO SEGURO 50%	26,62	26,62
				<b>CUSTO DO BILHETE</b>	4,15	4,15
				<b>IOF 0,38% (**)</b>	0,22	0,22
	<b>CLASSIFICAÇÃO DETRAN</b>		<b>CLASSE SEGURO</b>	<b>CAMPOS A PREENCHER</b>	<b>PRÊMIO ANUAL (R\$)</b>	<b>PRIMEIRO LICENCIAMENTO 12/12 (R\$)</b>
<b>ESPÉCIE</b>	<b>TIPO</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>CATEGORIA DPVAT</b>			
				<b>PRÊMIO TOTAL(***)</b>	57,61	57,61
TODAS AS ESPÉCIES	MOTOCICLETAS, MOTONETAS E SIMILARES	TODAS AS CATEGORIAS	09	<b>PRÊMIO TARIFÁRIO(*)</b>	180,65	180,65
				FNS 45%	81,29	81,29
				DENATRAN 5%	9,03	9,03
				CUSTO DO SEGURO 50%	90,33	90,33
				<b>CUSTO DO BILHETE</b>	4,15	4,15
				<b>IOF 0,38% (**)</b>	0,70	0,70
				<b>PRÊMIO TOTAL(***)</b>	185,50	185,50
CARGA / TRAÇÃO	CAMINHONETE, CAMINHÃO, CAMINHÃO TRATOR (CAVALO MECÂNICO), TRATOR DE RODAS, TRATOR DE ESTEIRA, TRATOR MISTO ... OUTROS VEÍCULOS NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTOS NESTA TABELA	TODAS AS CATEGORIAS	10	<b>PRÊMIO TARIFÁRIO(*)</b>	43,33	43,33
				FNS 45%	19,50	19,50
				DENATRAN 5%	2,17	2,17
				CUSTO DO SEGURO 50%	21,66	21,66
				<b>CUSTO DO BILHETE</b>	4,15	4,15
				<b>IOF 0,38% (**)</b>	0,18	0,18
				<b>PRÊMIO TOTAL(***)</b>	47,66	47,66
<b>GARANTIAS DO SEGURO</b>		<b>MORTE</b>	<b>INVALEZ PERMANENTE (ATÉ)</b>	<b>DAMS (ATÉ)</b>		
VALORES MÁXIMOS INDENIZÁVEIS		R\$13.500,00	R\$13.500,00	R\$2.700,00		

(\*) = PRÊMIO TARIFÁRIO É COMPOSTO PELOS REPASSES AO FNS (45%) E DENATRAN (5%) E CUSTO DO SEGURO (50%)  
(\*\*) = A ALIQUOTA DO IOF É ZERO NAS OPERAÇÕES DE SEGURO EM QUE O SEGURADO SEJA ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, ESTADUAL, DO DISTRITO FEDERAL OU MUNICIPAL, DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL, CONFORME § 3º do Art. 2º do DECRETO 6.306 DE 14/12/2007.  
(\*\*\*) = PRÊMIO TOTAL É COMPOSTO PELO PRÊMIO TARIFÁRIO+CUSTO DO BILHETE+IOF